



INGRA FREIRE DE OLIVEIRA

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA DISSEMINAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BANCO INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO E A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E
SUSTENTÁVEIS (ICES) NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

João Pessoa
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

INGRA FREIRE DE OLIVEIRA

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA DISSEMINAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO BANCO INTERAMERICANO DE
DESENVOLVIMENTO E A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E
SUSTENTÁVEIS (ICES) NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
conclusão do Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes

João Pessoa
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

048p Oliveira, Ingra Freire de.
O papel das organizações internacionais na disseminação de políticas públicas: o caso do BID e a ICES no município de João Pessoa / Ingra Freire de Oliveira. – João Pessoa, 2016.
81f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – UFPB/CCSA.

1. Políticas públicas. 2. Organizações internacionais. 3. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. 4. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. 5. João Pessoa. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU: 327(043.2)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 9,0, o Trabalho de Conclusão de Curso

"O Papel das Organizações Internacionais da Disseminação de Políticas Públicas: o caso do BID e a ICES no município de João Pessoa "

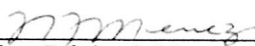
Elaborado por

Ingra Freire de Oliveira

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA


Prof. Dr. Henrique Zeferino de Menezes – UFPB (Orientador)


Prof.^a Dr.^a Lílania Ramalho Fróis – UFPB


Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves - UFPB

João Pessoa, 22 de novembro de 2016.

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar o papel das organizações internacionais no processo de disseminação de uma política pública, especificamente, o caso do Banco Interamericano de Desenvolvimento e a implementação da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis no município de João Pessoa. Para a análise do projeto, fora utilizada a abordagem que mais se destaca na área de políticas públicas: o modelo de Ciclo de Políticas Públicas. Dessa forma, buscou-se, através de levantamento bibliográfico, documental e por meio da realização de entrevistas com os principais gestores do projeto, identificar, mediante a análise detalhada de todas as fases que compõem o ciclo de políticas públicas, a participação e influência exercidas pelo Banco no decorrer do contexto da transferência dessas políticas pelo município de João Pessoa.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Desenvolvimento Local, Subunidades, BID, João Pessoa.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the role of international organization in the process of disseminating public policy, specifically, in the case of the Inter-American Development Bank and the implementation of the Emerging and Sustainable Cities Initiative in the city of João Pessoa. To analyze this project, the most outstanding approach in the area of public policies was used: the Policy Cycle model. In this way, it was sought, through literature review, documentary survey and interviews with the main project managers, to identify, through a detailed analysis of each phase that compounds the policy cycle, the participation and influenced exerted by the Bank during the context of the transference of this policies to the city of João Pessoa.

Key words: Public Policy, Local Development, Subunits, BID, João Pessoa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	14
1.1. Conceituação: difusão x transferência	14
1.2. O que pode ser difundido/transferido	18
1.3. Mecanismos de difusão/transferência de políticas	19
1.3.1 A interação entre os mecanismos.....	22
1.4 Tipologias de transferência	23
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES GERAIS	27
2.1 Origens e fontes das políticas públicas.....	27
2.2 Modelos analíticos: O ciclo das políticas públicas	30
2.2.1 Formação da Agenda	31
2.2.2 Formulação e tomada de decisão	37
2.2.3 Implementação	39
2.2.4 Avaliação e fim das Políticas públicas.....	40
3. ESTUDO DE CASO: A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES)	43
3.1 A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES).....	43
3.2. ICES em João Pessoa.....	50
3.2.1 Contrapartida.....	54
3.3 O papel do BID através da Iniciativa Cidades Sustentáveis e Emergentes em João Pessoa	55
3.3.1 Formulação, tomadas de decisão e implementação das políticas	57
3.3.2 Monitoramento e avaliação de políticas	60
3.3.3 Disseminação das políticas através da ICES	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
APÊNDICE.....	69
ANEXO	81

AGRADECIMENTOS

A minha família, por todo o apoio, dedicação e paciência. Em especial a minha mãe, Sheila, por todo o exemplo de força, coragem e superação.

Ao meu orientador, Henrique Menezes, por todos os ensinamentos, tanto dentro quanto fora da universidade, e por toda a paciência diante das ‘crises’ e ‘dúvidas’.

Aos meus amigos de sempre, pelos estímulos no dia-a-dia, pelas vivências e por todas as experiências de todos os anos.

A Monique, Rodrigo, Marlene e Nazaré, que, mais do que ‘chefes’, se tornaram amigos e companheiros. Obrigada por todo o apoio, pela confiança, incentivo e por sempre acreditarem em mim.

Aos meus professores, por todos os ensinamentos passados ao longo do curso que foram fundamentais para a construção desse trabalho.

“Every country has problems, and each think that its problems are unique... However, problems that are unique to one country... are abnormal... confronted with common problem, policy makers in cities, regional governments and nations can learn from how their counterparts elsewhere.”

R. Rose, 1991.

INTRODUÇÃO

O trabalho em questão faz uma análise de uma modalidade específica do processo de difusão/transferência internacional de políticas, que tem como cerne o papel das organizações internacionais. O tema que, apesar de possuir registros da sua prática desde o período Helenístico e consistir um fenômeno onipresente no mundo contemporâneo, ainda encontra-se pouco explorado pela academia¹. De forma mais objetiva, buscando dar maior concretude ao estudo, optou-se pela realização de um estudo da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)² do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na cidade de João Pessoa, com o objetivo de analisar a intervenção do Banco ao transferir um modelo específico de política de desenvolvimento. Para tanto, foram realizadas entrevistas com os gestores responsáveis pela Iniciativa na cidade a fim de identificar o papel desempenhado pelo BID na capital.

Como apontado por Carlos Aurélio Faria, o Brasil é considerado um tradicional e ativo ‘importador’ de políticas, tendo assumido também o posto de ‘exportador’ mais recentemente mediante a proliferação de seus programas de transferência de renda e mecanismos de orçamento participativo (FARIA, 2012). O Programa Bolsa Família (PBF), como apontado pelo autor, é um exemplo importante:

Os programas Fome Zero e Bolsa Família são hoje amplamente divulgados, pelos organismos internacionais, como práticas exitosas a serem adotadas por outros países em desenvolvimento. Dito de outra forma, tornaram-se *best practices* a serem emuladas pelos demais países em desenvolvimento. (FARIA, 2012, p. 337)

Um dos principais conceitos utilizados no campo da difusão/transferência de políticas públicas é o de *lesson drawing*, apresentado por Richard Rose, que consiste no “método segundo o qual se aprende a partir do passado ou de experiências externas

¹ Carlos Aurélio Faria (2012) aponta como uma possível justificativa para essa lacuna acadêmica sobre o tema, o fato da transferência de políticas públicas manter-se restrita ao embate dicotômico entre opção/coerção ou então pelo seu foco na problemática da incerteza, que acaba justificando tanto o ‘empréstimo’ e a ‘importação’ das políticas públicas como também o avanço das ditas ‘redes’ e até mesmo das comunidades epistêmicas.

² Atualmente, a ICES já foi aplicada em trinta e sete (37) cidades na América latina e Caribe, sendo cinco (05) delas no Brasil (João Pessoa, Goiânia, Florianópolis, Vitória e Palmas).

à organização, enfatizando o papel dos funcionários públicos e do programa enquanto tal no processo de aprendizagem” (ROSE, 1993 apud MARIN, 2011, p. 9). Os programas seriam então fontes de lições tanto positivas quanto negativas para a criação e implementação de novas políticas públicas, constituindo outra perspectiva acerca da difusão de políticas. Para Rose, as lições seriam produto de uma “conclusão orientada à ação derivada de um programa ou de programas em operação em algum outro lugar, seja outra cidade, estado, país ou do próprio passado da organização” (ROSE, 1991 apud MARIN, 2011, p. 10).

Sendo assim, a difusão de políticas públicas ganha mais destaque a partir da utilização dos atores responsáveis pela formulação de políticas de experiências prévias de outras unidades administrativas ou sistemas políticos em busca de informação e até mesmo inspiração para a elaboração de suas próprias políticas. De acordo com Marin, duas seriam as principais forças que impulsionam a difusão de políticas públicas: o avanço da globalização, que acaba por intensificar a interdependência complexa entre os países, ao passo que fortalecem as instituições e corporações transnacionais aumentando a margem de manobra destas nas agendas políticas públicas nacionais; e o avanço nas telecomunicações que acaba facilitando a troca de ideias e conhecimentos entre os atores (MARIN, 2011).

A preocupação central dos estudiosos do tema em questão gira em torno da compreensão da forma como ideias, inovações e práticas são capazes de se deslocar de uma localidade para outra ou até mesmo entre diferentes épocas (MARIN, 2011). Na área de Relações Internacionais, desenvolveu-se uma vasta literatura sobre a transferência de políticas públicas pautadas, principalmente, no fenômeno da globalização e da interdependência, chegando a constatação empírica sobre a congeneridade das políticas públicas entre os países do globo no decorrer do tempo, fenômeno este conhecido como convergência.

Mediante a identificação deste fenômeno, os estudiosos da área debruçaram-se na compreensão dos instrumentos que levavam a similaridade política e consequente convergência entre os países. Dessa forma, “a difusão foi entendida como o processo que conduz a um padrão de adoção de políticas semelhantes por cada vez mais países” (MARIN, 2011, p. 9). Assim, esse tipo de abordagem fora capaz de indiciar a complexa relação de poder e interdependência existente entre os atores envolvidos no processo de disseminação de políticas públicas, fator este que é frequentemente caracterizado como irrelevante pelas demais áreas, como por exemplo pela escola de

Administração Pública.

Ao tratar da promoção da sustentabilidade das cidades, o Banco Interamericano de Desenvolvimento objetiva a melhoria das condições de vida nas cidades de médio porte, através da implementação de programas que busquem uma melhor organização do processo de urbanização com a promoção de melhorias nas habitações, assim como uma maior qualidade ambiental local. O rápido crescimento dessas cidades pressuporia a necessidade de ações e intervenções públicas importantes. Busca-se também a melhoria da gestão urbana e o incentivo ao desenvolvimento das economias locais, através de programas de financiamento e realização de grandes obras de infraestrutura (BID, 2012a).

A Plataforma Iniciativa Cidades Sustentáveis e Emergentes desempenha então papel relevante nas cidades pelo volume de recursos disponibilizados, oferecendo apoio em busca de um crescimento equilibrado antes que os desafios da sustentabilidade venham a se tornar um fator limitador no seu processo de desenvolvimento. O BID tem como áreas prioritárias para os seus investimentos nas cidades, projetos que visam uma política social que gere equidade e produtividade; assim como, uma melhoria na infraestrutura para torná-las mais competitivas. Paralelo a isso, a Iniciativa também se volta à promoção de melhorias no bem-estar populacional. Assim, tal proposta visa à criação de instituições que direcionem seus objetivos para o crescimento e ampliação do bem-estar social. Além disso, a ICES possui como princípio basilar o desenvolvimento sustentável, buscando que as cidades, através de seus projetos, venham a contribuir como um modelo de solução/alternativa a ser seguido como resposta às mudanças climáticas (BID, 2012b).

Como mencionado anteriormente, as experiências dos países servem como fontes de lições, podendo ser positivas e negativas, para a formulação, implementação e inspiração no surgimento de novas políticas. Assim como as organizações internacionais desempenham um papel cada vez mais importante da difusão/transferência de experiências em forma de políticas específicas. Nesse sentido, torna-se de suma importância o estudo da difusão de políticas públicas, bem como dos programas e também das localidades receptoras dessas políticas a fim de contribuir para uma melhor elaboração de políticas no Brasil.

Visando o alcance do objetivo proposto, os capítulos encontram-se dispostos da seguinte forma: o capítulo 1 apresentará uma compilação da literatura acerca da disseminação de políticas públicas apresentando seus diversos conceitos e aspectos; o

capítulo 2 irá tratar sobre a área de políticas públicas, sua origem, suas fontes e, mais especificamente, o seu modelo analítico do ciclo de políticas públicas; por fim, o capítulo 3 abordará um estudo sobre a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis no município de João Pessoa, elucidando, a cada etapa do processo de formulação da política pública apresentada no modelo cíclico, a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em todas as decisões e definições da iniciativa para a região.

1. DISSEMINAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo apresentará uma compilação da literatura sobre a disseminação de políticas públicas. Nele será exposto os variados conceitos apresentados sobre os processos da difusão e transferência; os objetos passíveis de transferência/difusão; os mecanismos possíveis para a importação de políticas, ressaltando a interação entre eles; e, por fim, será apresentado os graus de transferência possíveis para a incorporação dessas ‘novas’ políticas. A literatura ainda versa sobre o que levaria ao sucesso e o fracasso na difusão/transferência de uma política pública, no entanto, esse ponto não será abordado no trabalho devido a sua irrelevância a análise proposta.

Tendo como principal foco do trabalho identificar o papel das organizações internacionais no processo de disseminação de políticas, a relevância do presente capítulo é proveniente da capacidade explicativa dessas questões ao objetivo proposto. Ao fim do trabalho, será realizada uma análise acerca da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, no município de João Pessoa, no qual, diversas questões serão explicadas mediante o conhecimento prévio dessa literatura.

1.1. Conceituação: difusão x transferência

Ao longo das discussões sobre a temática de difusão e transferência de políticas públicas, abre-se uma importante discussão a respeito de ambos os processos e suas respectivas conceituações. A literatura que versa sobre o assunto apresenta grande similaridade e proximidade entre eles. Newmark (2002), por exemplo, enxerga a transferência como um tipo de difusão em que há o uso consciente do conhecimento; outros, como Busch Jorgens (2005), que veem a difusão como uma espécie de transferência de políticas; e ainda autores, como Diane Stone (2001) e Ed Page (2000), que enxergam ambos os processos como sendo um tipo de *lesson-drawing*. (CARVALHO, 2012)

Aliado a isso, há ainda uma grande diversidade de termos sobre a temática que acabam se confundindo entre si e que, por muitas vezes, apresentam significados

semelhantes. Seriam então o *learning*, *lesson-drawing*, *contagion*, *bandwagoning*, *hearding*, *isomorphism*, *policy emulation*, e outros tantos, que acabam sendo utilizados, a grosso modo, para explicar um único fenômeno, a utilização de uma política pré-existente de um ator por parte de outro (CARVALHO, 2012).

Apesar da existência de divergentes interpretações, observa-se a predominância na literatura da separação entre o processo de difusão e transferência de políticas públicas. Por difusão podemos entender a “adoção sucessiva e simultânea de uma prática, política ou programa, em uma ideia de contágio” (STONE, 2000 APUD SILVA E KAUCHAKJE, 2016, p. 2). Emprega-se, nos estudos sobre difusão, métodos quantitativos, já que se pretende a produção de generalizações e padrões, tendo um foco maior nas estruturas, no ambiente macro.

Por outro lado, a transferência seria o processo no qual “o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um cenário político (passado ou presente) é utilizado na criação de políticas, arranjos ou instituições em cenários diversos do original” (DOLOWITZ E MARSH, 2000 APUD SILVA E KAUCHAKJE, 2016, p. 2). Utiliza-se aqui de métodos qualitativos, analisando caso a caso, fugindo da construção de padrões e generalizações propostas pela difusão. Ou seja, ela é direcionada, em sua maioria, as agências, ao ambiente micro.

A difusão de políticas seria explicada, em sua essência, por elementos estruturais. Como apontado por Obinger, Schmitt e Starke (2013), seriam processos estruturais que apesar de serem baseados em interesses, não são intencionais. Assim, a racionalidade não constitui um fator decisivo no quadro de difusão de uma ‘inovação’, tendo como principal característica a propagação estrita da política. Na medida que alguns atores adotam determinadas políticas, outros tendem a fazer o mesmo, sendo todo o processo também conhecido como “contágio” de políticas (CARVALHO, 2012). No contexto da difusão, de acordo com Stone (2003), as políticas seriam então mais contagiosas do que escolhidas. Sendo assim, quando há uma difusão de uma política pública, pode-se dizer que “os atores foram contagiados por ela, que ela se alastrou” (CARVALHO, 2012, p. 70).

Dessa forma,

Entende-se assim a difusão como sendo caracterizada pelo alastramento, dispersão e/ou disseminação de práticas, políticas e/ou instituições por países, regiões ou pelo mundo, assim como dito por Meseguer (2005) e Stone (2001). O processo ocorre entre os membros de um mesmo sistema

social, comumente de forma horizontal (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004), ou seja, entre unidades equivalentes no sistema, alastrando-se entre as mesmas (CARVALHO, 2012, p. 70).

Já no contexto da transferência de uma política, o processo é caracterizado pela decisão racional por parte dos atores que enxergam nas instituições e práticas estrangeiras uma solução mais eficiente do que aquelas que encontram-se a seu dispor. Ela busca então “utilizar o conhecimento de outros lugares e períodos históricos para melhorar os programas atuais ou criar novos programas” (CAMACHO, 2012, p. 25). Apesar de haver na literatura, como mencionado anteriormente, autores que apresentam o *lesson-drawing* e a transferência de políticas como processos equivalentes, Dolowitz e Marsh (1996) ressaltam uma diferença crucial entre ambas as nomenclaturas. Enquanto que na realização de uma transferência, o processo pode se dar de forma voluntária ou coercitiva, no contexto do *lesson-drawing* a única alternativa possível é a sua ‘adesão’ voluntária, sendo motivado pelo desejo do ator em obter, por meio do aprendizado, as vantagens alcançadas por um outro ator mediante a adoção de determinadas políticas.

No que concerne à coercitividade na transferência de uma política, de acordo com Evans (2006), ela pode ocorrer de forma direta através da imposição de um país a outro, por meio de uma organização internacional ou até mesmo pelas instituições financeiras internacionais, visando a promoção de mudanças sociais, políticas e econômicas, sem levar em consideração os interesses dos países receptores dessas políticas. No entanto, alguns autores apontam que no caso das agências de fomento e organizações internacionais, essa coerção seria uma espécie de “coerção negociada”, mediante a utilização da capacidade persuasiva dessas instituições (EVANS, 2006). Assim,

avaliar o grau de coerção exige analisar os interesses locais e internacionais que estão em jogo no caso concreto, identificando as etapas da política em que ocorre a transferência, os atores intervenientes, redes e comunidades de políticas que se formaram e que podem ter influenciado a tomada de decisão em nível doméstico (SILVA E KAUCHAKJE, 2013, p. 6).

No processo da transferência, além do fator voluntariedade e coerção, ainda é possível identificar cinco (05) modalidades em que ela pode ocorrer, são elas: a transferência completa (cópia); a transferência ideológica (emulação); a junção de políticas distintas (combinação); a mesclagem de elementos de diversas políticas

(síntese) ou a busca de estímulos que acabam resultando em uma nova política (inspiração). Sendo a intensidade da transferência variada de acordo com o tipo da política, o momento da transferência (formação de agenda, formulação ou implementação) ou de acordo com os atores envolvidos (DOLOWITZ E MARSH, 2000).

Diversas motivações são responsáveis por induzir os atores a realizarem a difusão ou transferência de uma política, a insatisfação com algumas políticas já adotadas, a existência de problemas a serem resolvidos ou a coerção exercida por um ator externo são alguns dos motivos que os levam a participar de ambos os processos (DOLOWITZ E MARSH, 1996). No entanto, as motivações por si só não são suficientes para garantir o envolvimento dos atores na difusão/transferência de uma política.

No que concerne ao contexto da transferência, especificamente, o processo pode ser encorajado:

pelo número reduzido de objetivos a serem alcançados; pela simplicidade do “problema” a ser resolvido; pelo reduzido número de efeitos colaterais (side-effects) que podem ser gerados pela política em questão; pelo maior volume de informações que se tem sobre o funcionamento do programa em questão em outro local; e pela facilidade de predição dos resultados. (CARVALHO, 2012, p. 73).

Já no âmbito da difusão, os fatores que podem acabar aumentando o interesse dos atores em participar do processo seriam:

as vantagens percebidas pelos atores que visualizam a inovação e a compatibilidade com os valores, experiências passadas e necessidades dos mesmos; a baixa complexidade no entendimento e uso das inovações; a possibilidade de se testar tais inovações antes de implementá-las de fato, reduzindo a incerteza acerca das mesmas; a existência de resultados visíveis em outros atores que as utilizam. A maior homogeneidade dos atores que participam do respectivo processo de comunicação também pode colaborar na adoção das inovações, junto à estrutura do sistema social do ator que pretende adotá-las, suas normas e seus líderes. Antes de serem adotadas por outros atores, as inovações podem ainda passar por um processo de reinvenção, passando por adaptações para se adequarem à realidade de tais atores (CARVALHO, 2012, p. 73).

No geral, os atores acabam adotando ou se espelhando em uma política pré-existente, principalmente, por enxergarem nelas uma oportunidade de minimizar seu tempo e recursos, que seriam despendidos para a criação de uma nova política, e

também por buscarem políticas simples para serem adotadas. Além de ser viável uma análise prévia sobre os resultados possíveis que determinada política é capaz de alcançar em detrimento do alto nível de informação obtidos pela experiência anterior (DOLOWITZ E MARSH, 1996).

Há ainda três visões, de acordo com Dobbin, Simmons e Garrett (2007), que apontam de que forma a adoção de políticas já implementadas por outros atores pode ser atrativa para outro agente. A primeira delas diz respeito a uma espécie de legitimidade que é acarretada ao se aderir uma política desenvolvida por um ator com caráter de líder ou até mesmo que seja encarado como um tipo de exemplo em determinadas áreas. A segunda visão seria a propagação de soluções políticas provenientes de comunidades epistêmicas e indivíduos dotados de expertise capazes de resolver problemas específicos. Apesar de tais soluções serem limitadas apenas ao plano teórico, a construção delas é baseada em experiências e lideranças passadas, o que acaba por viabilizar a sua propagação. Por fim, a terceira delas aponta a percepção de similaridades, seja cultural, social ou política, entre os atores envolvidos como um meio de incentivo ao processo de difusão/transferência.

1.2. O que pode ser difundido/transferido

Basicamente, qualquer elemento pode ser transferido/difundido de um sistema político para outro. Alguns autores, como Rogers (1983) e Sugyama (2004), afirmam que o objeto desses processos seriam inovações. Inovações não no sentido literal da palavra, caracterizado como algo novo/inédito no sistema, mas sim partindo da percepção de algo novo para o ator que passa a utilizá-la. Ou seja, os elementos transferidos/difundidos são considerados inovações políticas por parte dos atores que as adotam (CARVALHO, 2012).

Levando-se em conta o que de fato seria uma inovação, a literatura sobre transferência de políticas apresenta um maior arcabouço teórico explicativo. Assim, Dolowitz e Marsh (2000), apresentam em seu modelo oito (08) categorias diferentes sobre o que poderia ser transferido, são elas: i) o objetivo das políticas; ii) o conteúdo das políticas; iii) os instrumentos políticos; iv) programas de políticas; v) instituições; vi) ideologias; vii) ideias e atitudes; viii) e lições negativas.

Anteriormente, os autores apresentavam os programas e as políticas fundidas

em uma única categoria, aspecto comum na literatura de transferência de políticas. No entanto, Dolowitz e Marsh (2000) apontam a importância em fazer a distinção entre as políticas, “que são vistas como declarações mais amplas de intenção e que geralmente denotam a direção que os tomadores de decisão desejam tomar”, e os programas, “que consistem nos meios específicos do curso de ação usado para implementar políticas” (DOLOWITZ E MARSH, 2000, p. 12, tradução livre). Assim,

The word ‘program’ . . . can be conceived of as a system in which each element is dependent on the other. . . . Policies imply theories. . . . Policies become programs when, by authoritative action, the initial conditions are created (WILDAVSKY, 1973 apud DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 12).

Fica claro então que o contexto da transferência de uma política envolve todos os aspectos que a cercam, como as ideias, práticas, objetivos, meios, entre outros, não se atendo apenas a política em si.

1.3. Mecanismos de difusão/transferência de políticas

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), os atores possuem três níveis de governança capazes de servirem como lições para a formulação de suas políticas, são eles: o internacional, o nacional e o local. Dentro de uma nação, os atores engajados no processo de transferência de uma política podem tirar lições de outros sistemas políticos ou unidades que pertençam tanto ao seu próprio país como também de outros países, subunidades e atores que compõem o sistema internacional.

Essas lições são disseminadas através de mecanismos nos quais as políticas e os seus elementos são transmitidos. Sendo, apesar da divergência na abordagem metodológica entre ambas as literaturas, resumidos basicamente em quatro (04) mecanismos principais: Aprendizado (*learning*); competição (*competition*); coerção (*coercion*); e imitação ou emulação (*mimicry*). No entanto, vale ressaltar que tais mecanismos apresentam graus de importância diferenciados entre a literatura de difusão e a de transferência de políticas públicas. Por exemplo, Marsh e Sharman (2009), apontam que o aprendizado consiste no principal mecanismo no contexto da transferência, enquanto que outros mecanismos recebem mais atenção ao tratar-se sobre a difusão.

O aprendizado implica na decisão racional de um governo em seguir o exemplo de instituições e práticas estrangeiras de forma que estas medidas sejam

capazes de produzir resultados mais eficientes e efetivos do que os alcançados através das alternativas anteriores. O mecanismo de aprendizado pode levar à uma transferência de políticas parcial ou completa, tendo uma base completamente bilateral ou por meio da resolução de um problema através das redes internacionais de políticas ou das comunidades epistêmicas (MARSH E SHARMAN, 2009). Aqui, busca-se pelas melhores soluções e resultados disponíveis através da escolha racional de uma alternativa que já tenha sido utilizada, possuindo, conseqüentemente, uma solução já pronta e sabida. Ou seja, “os atores analisam as informações sobre as políticas já utilizadas por outros atores refletindo sobre a utilidade e a efetividade que a mesma pode ter se utilizada por eles” (CARVALHO, 2012, p. 79). No entanto, autores como Marsh e Sharman (2009) e Weyland (2004), apontam que a racionalidade dos indivíduos tendem a ser limitada, havendo uma grande dificuldade na compilação de todas as informações necessárias para a adoção de políticas transferidas. Um exemplo exitoso de uma transferência de políticas via aprendizado é o programa brasileiro de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF). Os países que desejam diminuir seu nível de pobreza extrema recorrem ao programa brasileiro, de forma voluntária, para tentar sanar os seus problemas sociais.

A competição seria *“the ideia of a ‘race to the bottom’ driven by internacional competition, whereby environmental, fiscal or labours standards converge on a common low base, is a staple trope of much of the literature on globalization and policy diffusion”* (MARSH E SHARMAN, 2009, p. 271). Relacionada à políticas econômicas, em sua maioria, argumenta-se que a crescente importância e mobilidade do capital explicaria o porquê de cada vez mais países adotarem políticas semelhantes, como a privatização, baixos índices inflacionários, propriedade privada, objetivando atrair os mesmos benefícios e resultados de seus competidores. Ou seja, um ator identifica uma política com ganhos positivos, porém, para obtê-los é necessário que este seja mais atrativo que os demais competidores, tornando-o capaz de vencer a disputa, proveniente da competição entre os atores, por tais benefícios (MARSH E SHARMAN, 2009).

No mecanismo de coerção, diversos autores apontam a existência de várias formas da sua aplicação que seriam capazes de explicar as crescentes semelhanças entre diferentes países, instituições e políticas (MARSH E SHARMAN, 2009). Assim, a coerção pode se dar de forma direta ou indireta. Dolowitz e Marsh (1996), apontam que o principal método de coerção direta ocorre quando um ator acaba

forçando outro a implementar determinadas políticas e medidas. Um claro exemplo disso seria a imposição norte-americana aos países europeus para que estes adotassem suas políticas anti-cartel. No entanto, os autores afirmam que a imposição, no contexto da transferência de políticas, entre países é algo raro, sendo, as instituições supranacionais o principal responsável por esse tipo de prática no cenário internacional. Já a coerção indireta seria decorrente de externalidades ou da interdependência funcional. As externalidades, resultantes da interdependência, acabam pressionando os governos a trabalharem em conjunto para resolverem os problemas comuns existentes. Um exemplo de coerção indireta pode ser observada no âmbito das inovações tecnológicas. O avanço tecnológico ‘força’ os governos a realizarem a transferência de políticas em razão da velocidade em que as mudanças ocorrem, os atores buscam então precedentes e ideias que os possibilitem de resolverem os problemas que o avanço da tecnologia produz (DOLOWITZ E MARSH, 1996).

Por fim, temos o mecanismo da imitação, também conhecido como emulação ou socialização, que diz respeito a cópia estrita de modelos estrangeiros, no que concerne à fatores normativos e simbólicos, sem levar em conta seus fatores técnicos, racionais e, conseqüentemente, a sua eficiência. Como melhor definido por Marsh e Sharman (2009), na imitação

States adopt the practices and institutional forms of social leaders (either states perceived to be more advanced or models provided by international organizations) and thereby are perceived by others and themselves as being advanced, progressive and morally praiseworthy. (2009, p. 272)

A imitação seria então impulsionada pela modernização, funcionando também como uma espécie de mecanismo de legitimação utilizado pelos governantes. Ou seja, em algumas situações, o ator já possuiria conhecimento suficiente acerca da ineficiência de determinada política, no entanto, a sua adoção ocorreria em detrimento do grande valor dado aos *pay-offs* sociais entre o público interno e externo ou até mesmo pelo entendimento de que aquilo seria o comportamento apropriado a ser seguido. Assim, no processo de implementação de uma política, via emulação, leva-se em conta os atores que as utilizam e a imagem que ela transpassa, estabelecendo um papel secundário para o conteúdo da política em si (MARSH E SHARMAN, 2009). O mecanismo da imitação pode ser observado no processo de privatização realizado por

diversos países, seguindo o exemplo inglês nos anos de 1980 e 1990.

1.3.1 A interação entre os mecanismos

Apesar dos mecanismos serem apresentados separadamente e de forma distinta, esta divisão é puramente artificial. Empírica e conceitualmente, é extremamente difícil estabelecer linhas que separam com exatidão um mecanismo do outro. De acordo com Marsh e Sharman (2009), há situações em que diferentes caminhos podem acabar conduzindo os atores para o mesmo resultado final (causalidade múltipla), eventos pouco prováveis podem causar grandes mudanças (causalidade não-linear) e mecanismos individuais talvez só sejam capazes de produzir mudanças quando atuam em conjunto com outros (causalidade conjuntural). Assim, essas situações nos mostram que seria errôneo assumir que os mecanismos de difusão/transferência de uma política são suficientes individualmente ou então trabalham apenas de forma complementar entre si. Por exemplo, alguns países concederam autonomia a seus bancos centrais, através do aprendizado ou da coerção, visando o controle inflacionário, enquanto que outros países adotaram, via emulação, essa mesma medida apenas por consistir em uma política defendida pelo Fundo Monetário Internacional.

Nesse sentido, alguns atores falam sobre um *tipping point* ou *threshold*, quando a decisão de um único Estado, ou um conjunto deles, em juntar-se a um grupo de políticas pioneiras desperta uma corrida entre os atores para realizar a emulação. Assim, as investigações estatísticas de difusão de políticas não são capazes de lidar com esses tipos de complicações. Segundo Marsh e Sharman (2009)

One solution would be for diffusion scholars to undertake some detailed case studies, based on fieldwork and interviews, in order to tease out the relative impact of policy learning, norms, economic competition and so on. However, the need to combine what below we term process-tracing and patternfinding research cuts both ways; public policy scholars could also begin to employ statistical techniques like event history, logit and probit tests to produce more generalizable conclusions about the relative importance of, and the interaction between, mechanisms (2009, p. 273).

Outro problema identificado pelos autores refere-se à hipótese de que certos mecanismos gerariam impactos uniformes ao longo das diferentes etapas do processo de difusão, que consistem nos iniciadores e aos que aderem ao processo

posteriormente, mesmo havendo alguns mecanismos que possuem como premissa a ideia de que diferentes motivações são capazes de atuar nas sucessivas fases do processo de disseminação de uma política. Como exemplo disso, Marsh e Sharman (2009) destacam a difusão do sufrágio feminino, processo que ocorreu, em um primeiro momento, em detrimento dos esforços dos movimentos sociais nacionais e aos protestos e, posteriormente, passou a ser adotado tardiamente pelo fato de ter se tornado um padrão internacional assumido.

1.4 Tipologias de transferência

No contexto da transferência de uma política os atores ainda contam com um leque de opções sobre como incorporar essas lições aos seus sistemas políticos. De acordo com Rose (1991), é possível observar, como mencionado anteriormente, cinco³ (05) graus possíveis para que o processo ocorra, são eles: a cópia, a emulação, a combinação, a síntese e a inspiração. No entanto, vale ressaltar que a transferência de uma política não consiste em um processo de tudo ou nada, em alguns casos é possível observar a combinação de processos e atores (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Assim,

It is important to stress not only that the type of transfer will vary between different cases of policy transfer but that the type of transfer involved in any particular case depends upon factors such as who is involved in the process and where within the policy-making process transfer occurs (DOLOWITZ E MARSH, 2000, p. 13).

A cópia consiste no tipo mais simples de transferência de uma política, nela observa-se a reprodução exata de um programa que esteja em vigor em um determinado Estado. Rose (1991) aponta que, dentro de uma nação, a cópia seria viável em detrimento do uso, literal, da prática de um outro lugar como um exemplo. Dessa forma, na cópia, assume-se que um grande número de variáveis institucionais e contextuais diferentes permanecem constantes (ROSE, 1991). Segundo o autor,

From the perspective of a global theory, national governments may appear as no more than intervening variables between international forces and

³ Alguns autores, como Dolowitz e Marsh, apontam a existência de apenas quatro (04) graus na transferência de políticas, sendo a hibridização e a síntese um único elemento, a combinação.

programmes within national political system. But from the perspective of national policymakers, it is impossible to ignore the mere 'intervening' variables of national political institutions (1991, p. 21).

Apesar de constituir o tipo mais simples de transferência, na prática, dificilmente um programa é estritamente reproduzido pelo país receptor sem que seja ponderada questões históricas, culturais e as instituições envolvidas no processo.

A segunda opção para realização da transferência seria a emulação. Apesar de rejeitar a cópia em todos os detalhes, na emulação permite-se que o programa de um determinado Estado forneça o melhor padrão para a definição de uma legislação doméstica de outro, desde que este seja adaptado, levando em consideração as diferentes circunstâncias nacionais do país receptor (ROSE, 1991). Assim, o processo de emulação envolve a transferência de ideias por trás das políticas e dos programas (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Segundo Richard Rose (1991), quando as circunstâncias nacionais são levadas em conta, afirma-se então que a emulação produz inovação. Ela também pode ser entendida como uma intenção de se melhorar o modelo original, o qual foi transferido.

Na proposta da hibridização ou combinação, combina-se os elementos de programas de dois lugares diferentes. Rose (1991) usa como exemplo para explicar essa vertente o caso de um Estado unitário que deseja transferir um programa utilizado em um sistema federal. No entanto, devido a ausência de uma estrutura federal, o Estado unitário se utilizaria do desenho substantivo de um país enquanto que os meios administrativos utilizados para o alcance dos resultados esperados serão baseados no sistema unitário. Dessa forma, “qualquer que seja a combinação, cada uma das partes de um programa híbrido pode ser observada em ação, embora em lugares diferentes” (ROSE, 1991, p. 22, tradução livre).

Já a prática da síntese, apesar de se assemelhar à hibridização, consiste na combinação de elementos de diversos programas que acabam resultando em um programa completamente distinto. Tendo como objetivo da transferência a formação de novos programas domésticos e eficazes, a lógica da síntese é justificada. Porém, devido ao seu resultado sintético e a falta de contrapartida em outros lugares, a efetividade dessa prática é de difícil análise (ROSE, 1991).

Por fim, a proposta da inspiração, na qual a política em outra jurisdição é capaz de inspirar uma mudança política, não determinando que o seu resultado final seja igual ao observado no original (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Se defrontar

com um problema familiar em uma configuração diferente, proporciona a expansão de ideias sobre o que é possível ser feito a respeito e pode acabar inspirando os formuladores de políticas sobre o que fazer no seu âmbito doméstico. No entanto, na inspiração, não se é capaz de conhecer previamente os resultados que essas novas políticas podem gerar ou de que forma elas funcionam. De acordo com Rose (1991), *“if the result is a programme that looks unusual because it has no analogue elsewhere, this shows it is inspired”* (1991, p. 22). Assim, a inspiração não consiste em uma forma de *lesson-drawing*, ela seria uma forma de especulação (ROSE,1991).

A tabela a seguir esquematiza toda a estrutura do processo de transferência de políticas públicas. Em suma, a maioria das etapas foram apresentadas no decorrer do capítulo, no entanto, alguma delas não foram aqui abordadas em decorrência da sua irrelevância para a temática principal do trabalho.

TABELA 1: A ESTRUTURA DO *POLICY TRANSFER*

Por que Transferir?			Quem é envolvido na transferência?	O que é transferido?	De onde é transferido?		Graus de Transferência	Restrições na Transferência	Como provar que houve a transferência?	Como a transferência leva ao fracasso da política?	
Entre querer.....E precisar											
Voluntário	Misturas	Coercivo			Passado	Dentro do País	Entre nações				
Formulação de Lições - Racionalidade Perfeita	Formulação de Lições - Racionalidade Limitada	Imposição Direta	Oficiais eleitos	Políticas	Interno	Governos Estadais	Organizações Internacionais	Cópia	Complexidade política Jornais, Revistas Televisão,Rádio	Mídia	Transferência desinformada
	Pressão Internacional		Burocratas e Servidores Públicos	Objetivos Conteúdo Instrumentos Programas	Global	Governos Municipais	Governos Regionais, Locais e Estadais	Emulação	Políticas Passadas	Relatórios Comissionados, Não-comissionados	Transferência incompleta
	Imagem Consenso Percepções Externalidades	Grupos de Pressão Partidos Políticos	Instituições			Autoridades Locais		Mistura	Estrutura Institucional Ideologia, proximidade cultural tecnologia economia burocracia e a língua.	Conferências	Transferência inapropriada
	Condicionalidades		Ideologias					Inspiração		Reuniões/ Visitas	
	Empréstimos Condições atreladas aos negócios									Comunicados (escritos ou verbais)	
	Obrigações		Especialistas, Consultores, Corporações Transnacionais, Instituições Supranacionais	Lições Negativas			Relações passadas				

FONTE: Dolowitz e Marsh (2000, p.9).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES GERAIS

Este capítulo trata, de uma forma geral, de como se deu a origem das políticas públicas como disciplina, focando, principalmente, no seu modelo clássico de análise conhecido como ciclo das políticas públicas. Tendo como questão principal do trabalho a disseminação de políticas, se faz mais do que necessário um conhecimento prévio sobre o processo de formulação de uma política pública. Ao destrinchar todo o processo, a análise acerca da interferência de um organismo internacional, seja na elevação de um assunto a agenda ou na sua etapa de implementação, se torna mais claro e, conseqüentemente, mais fácil de se identificar a ocorrência da transferência ou difusão dessas políticas.

O modelo clássico que se coloca nesse capítulo, e que encontra-se dividido em quatro etapas (i) formação de agenda; ii) formulação e tomada de decisão; iii) implementação; iv) e avaliação), tem a sua adoção justificada pelo fato da sua utilização em massa nos dias atuais, prevalecendo quase que de forma unânime na literatura sobre o assunto. Nesse sentido, dar-se-á ênfase as etapas do modelo clássico, que serão explanadas detalhadamente e individualmente nesse capítulo, visando uma melhor compreensão dos seus desdobramentos, sua perspectiva, da sua trajetória e também o papel dos indivíduos, grupos e instituições envolvidos no processo

2.1 Origens e fontes das políticas públicas

A área de políticas públicas, enquanto disciplina científica, surge nos Estados Unidos sem estabelecer qualquer tipo de relação com o campo teórico sobre o papel do Estado. Ela tinha como cerne principal as ações governamentais, rompendo com os moldes tradicionais europeus de estudo e pesquisa nesse âmbito que possuíam como foco a análise do Estado e suas instituições. O viés norte-americano, direcionado para a ação do governo, teria sido decorrente do contexto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como uma maneira de combater as suas conseqüências. Com isso, de acordo com Celine Souza (2006), “a proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social” (2006, p. 4). Assim, os estudos sobre políticas públicas foram consolidados através do pressuposto de que toda ação

governamental é passível de ser “formulada cientificamente” e “analisada por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006).

Ao longo da trajetória da área de políticas públicas, reconhece-se a existência de quatro grandes “pais” fundadores da área, foram eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. O primeiro deles, Laswell (1936), foi responsável por introduzir a expressão ‘*policy analysis*’ (análise de política pública) com o intuito de conciliar o conhecimento acadêmico e o conhecimento empírico dos governos, além de objetivar uma maior aproximação entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) apresentou o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisão (*policy makers*), esta seria restringida em detrimento de problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo, interesse dos decisores, entre outros. No entanto, o autor afirma que a racionalidade poderá ser maximizada por meio da criação de estruturas, regras e incentivos, capazes de moldar a ação dos tomadores de decisão no sentido de atingir os objetivos desejáveis, restringindo assim a sobreposição de seus próprios interesses. Já Lindblom (1959) apresenta uma crítica ao destaque dado a racionalidade proposta anteriormente por Laswell e Simon. Ele acaba por incorporar a sua teoria outras variáveis⁴ a formulação e também a análise de políticas públicas, como as relações de poder e a interação entre as diversas fases do processo decisório. Assim, não haveria um começo ou um fim da política, justificando a utilização de novos elementos além da questão da racionalidade por si só. Por fim, temos o Easton (1965) que passou a pensar a política pública como um sistema, possuindo uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. As políticas teriam seus resultados e efeitos influenciados mediante o recebimento de inputs dos partidos, da mídia, e dos grupos de interesses (SOUZA, 2016).

Quanto a conceituação sobre o que seria política pública, não existe uma que prevaleça de forma unânime na literatura, porém, a definição mais conhecida é a proposta por Laswell que aponta que as decisões e análises de políticas públicas giram em torno de responder três questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. No entanto, apesar das diferentes definições existentes, Celine Souza (2006) aponta que:

definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que

⁴ “Tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.” (SOUZA, 2006).

existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (2006, p. 6).

Assim, as políticas públicas possuem impacto na economia e nas sociedades, interferindo diretamente nas relações entre Estado, política, economia e sociedade. De uma forma geral:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 7).

As políticas públicas ainda contam com quatro (04) níveis de abstração, baseados em intenções e ações, que determinam a origem de uma política pública. Edward Page (2006) apresenta então duas intenções, ligadas com a vontade dos gestores, e duas ações, direcionadas às atitudes propriamente dita dos Estados, para ‘justificar’ as origens de uma política.

A primeira das intenções diz respeito aos princípios e as Relações Internacionais. Consiste no nível mais geral de fonte de políticas públicas, minimamente pautadas em ideologias/princípios, como, por exemplo, políticas de privatizações. As Relações Internacionais entram, principalmente, através das ações das Organizações Internacionais por meio da exportação de políticas e da disseminação de princípios universais ou até mesmo pelo ajuste de políticas domésticas a partir da adesão à organizações internacionais, que implicam adesão a certos princípios. Existe uma difusão de conhecimentos que acaba levando diferentes princípios e ideias para os países, princípios estes como o liberalismo, por exemplo. A segunda intenção são as linhas políticas e agendas. As linhas políticas são, basicamente, questões mais específicas que decorrem da ideologia, elas são responsáveis pela formação das agendas. São os problemas elencados como prioridade pelos tomadores de decisão.

No âmbito das ações, temos as medidas que constituem ferramentas/instrumentos (*withinputs*) que o governo dispõe para implementar uma política. Um exemplo disso seriam os incentivos fiscais concedidos pelo governo. A segunda ação seriam as práticas que possuem relação com as ações dentro das burocracias, a atividade do burocrata, que levam à implementação de determinadas políticas. Por exemplo, a liberalização do casamento homoafetivo se deu devido a grande demanda no judiciário de direitos de

herança, entre outros problemas conjugais, que acabou gerando a inação do legislativo em julgar tais casos, levando o Supremo Tribunal Federal (STF) a aprovar a legalização da união entre pessoas do mesmo sexo visando suprir a demanda da população.

2.2 Modelos analíticos: O ciclo das políticas públicas

A literatura, ao tratar sobre a análise das políticas públicas, apresenta oito modelos analíticos principais, são eles: i) o tipo de política pública; ii) incrementalismo; iii) ciclo da política pública; iv) modelo “*Garbage can*”; v) coalizão de defesa; vi) arenas sociais; vii) modelo do “equilíbrio interrompido”; viii) e, por fim, os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.⁵

No entanto, a perspectiva do “ciclo das políticas públicas” é considerada o modelo clássico para a compreensão e análise das políticas públicas. Apesar das inúmeras críticas sofridas, ainda constitui o modelo mais utilizado nos dias atuais. O principal paradoxo apresentado sobre o ciclo das políticas públicas seria de que as pesquisas se baseiam em etapas, entretanto, as etapas sofrem diversas críticas a seu status teórico, ou seja, não existe uma teoria que dê conta de amarrar todas as etapas, sofrendo diversas críticas quanto a sua implementação real/prática. O maior problema dessa distinção de etapas seria, por exemplo, como separar a formulação e a tomada de decisão de uma política?

O modelo possui três focos possíveis: nos problemas; na política; e nos participantes, que podem ser visíveis ou invisíveis. Tal perspectiva separa o processo de produção de políticas públicas em 4 fases, sendo elas: i) a formação de agendas; ii) a formulação e tomadas de decisão; iii) a implementação; iv) e a avaliação. Esse modelo foi proposto por Easton no ano de 1965, dando origem ao modelo cíclico⁶ como nós conhecemos (JANN E WEGRICH, 2007). Aqui serão apresentadas cada uma das etapas do processo de formulação de uma política, propostas pelo modelo do ciclo de políticas públicas, detalhadamente.

⁵ Para maior aprofundamento de todos os modelos citados, ver o texto “Políticas públicas: uma revisão da literatura” de Celina Souza (2006).

⁶ Essa ideia de modelo cíclico é bastante comum no PDCA (Plan – Do – Act – Check), utilizado na iniciativa privada para gestão administrativa de mudanças/novas rotinas. Na verdade, o PDCA seria um modelo adaptado ao proposto por Easton.

2.2.1 Formação da Agenda

A primeira etapa do ciclo de políticas públicas, relativa a formação de agenda, possui como norte a busca por um entendimento sobre o porquê que alguns problemas ganham relevância em detrimento a outros, tornando-se importantes para um determinado governo. Sendo assim, foram desenvolvidos diversos modelos no campo objetivando explicar como ocorreria a formação ou alteração dessa agenda governamental. No trabalho em questão, far-se-á uso do modelo clássico de Múltiplos Fluxos, proposto pelo autor John Kingdon. O Modelo de Kingdon⁷ (2003) é considerado pluralista, com alta diversidade de atores considerados importantes no Poder Legislativo (deputados, funcionários do Congresso) e também fora dele (por meio dos grupos de interesses, consultores e partidos), todos com papéis a desempenhar na colocação de itens na agenda política (PAGE, 2006).

Kingdon define a agenda governamental como um “conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2005, p. 3). Assim, um problema só passa a compor tal agenda a partir do momento em que ele ganha a atenção e interesse dos tomadores de decisão. Buscando a compreensão de como e porquê questões específicas acabam se tornando relevantes, Kingdon (2003) definiu três fluxos decisórios em seu modelo, no qual há uma atuação independente entre eles, porém, abarcando todo o processo de formulação da agenda, sendo a mudança na agenda resultado da confluência entre eles (CAPELLA, 2005).

O primeiro fluxo diz respeito aos problemas (*problems*), aqui o autor buscou analisar e entender como se daria a seleção de um problema em relação a outro, o que caracterizaria então a sobreposição desse problema. Inicialmente, Kingdon (2003) estabelece uma diferença básica entre problemas e condições, sendo esta última o reconhecimento de uma situação social que, no entanto, não acarreta, necessariamente, uma ação de contrapartida. Para que uma condição venha a se tornar de fato um problema, deve ser desprendida uma atenção especial dos formuladores de políticas públicas que passarão a considerar uma ação para tal condição. Como é sabido, há uma ampla gama de situações sociais que necessitam de atenção especial em nossa sociedade, porém, há também certa incapacidade por parte dos formuladores de políticas de abarcarem todas

⁷ Vale ressaltar que o modelo em questão foi formulado, a priori, para analisar as políticas públicas dos Estados Unidos, especificamente o ramo de transporte e saúde. Sendo assim, a sua aplicação por completo a análise brasileira apresenta lacunas e até mesmo algumas falhas em seu processo.

elas. Sendo assim, a ‘escolha’ dessas questões é feita a partir do entendimento e atenção despendida pelos formuladores por meio das condições conhecidas e também pela forma como essas condições poderão ser definidas como problemas (CAPELLA, 2005).

Ao tornarem-se problemas, as condições passam a ganhar a atenção dos tomadores de decisão, bem como ganham atenção acerca da necessidade de ação. De acordo com Kingdon (2003), há três mecanismos básicos capazes de transformar condições em problemas, são eles: os indicadores; eventos, crises e símbolos; e o feedback das ações governamentais (CAPELLA, 2005).

O primeiro mecanismo consiste nos dados quantitativos apresentados por institutos de pesquisas que acabam por construir um fluxo constante de indicadores para a sociedade, sendo estes capazes de apontar a existência de um problema em determinado local ou até mesmo auxiliar na criação de um quadro de problemas. No entanto, cabe ressaltar que, os indicadores por si só não são capazes de definir a existência concreta de um problema, eles apenas apontam a presença de uma questão que demanda atenção. O segundo mecanismo, eventos, crises e símbolos, diz respeito a eventos pontuais que fogem da realidade e que são capazes de pressionar algumas questões possibilitando colocá-las em lugar de destaque e viabilizando, posteriormente, uma possível composição da agenda do governo. Apesar da sua capacidade de exercer pressão, de acordo com Capella (2005), tais eventos concebem mais atenção a um problema pré-existente do que a inserção propriamente dita de um novo assunto na agenda. Por fim, tem-se o mecanismo de *feedback* das ações governamentais que, através de determinadas avaliações, são capazes de impactar nos problemas e nos próprios formuladores de políticas. Assim, por meio das avaliações alguns problemas podem acabar sendo trazidos a tona e, conseqüentemente, incorporados a agenda.

Porém, vale destacar que:

Mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou feedbacks sinalizem condições específicas, estes elementos não transformam condições automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação: “Problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element.” (Kingdon, 2003, 109-110). Portanto, condições podem chamar a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em problemas, e posteriormente alcançar a agenda governamental (CAPELLA, 2005, p. 5).

Esse primeiro fluxo apresenta demasiada importância do ponto de vista estratégico político. Pois, ao firmar e definir o problema, todas as atenções dos formuladores de políticas se focam e se concentram em um determinado ponto, aumentando as chances de

sucesso dessa questão ao longo do processo de formação de agenda.

O segundo fluxo é definido por Kingdon (2003) como sendo um conjunto de soluções e alternativas possíveis para os problemas (*policy stream – policy alternative*). Como melhor explanado por Capella (2005):

O autor entende que as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*)⁸ e flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Neste “caldo”, algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas. Neste processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (2005, p. 6).

O fluxo de políticas (*policy stream*) é responsável por aglomerar ideias que foram capazes de sobreviver a todo o processo de seleção, dessa forma, forma-se uma lista restrita de propostas. No entanto, a criação de uma lista não significa que houve, necessariamente, uma ação consensual no campo das ideias por parte de uma comunidade política sobre uma determinada questão. Como apontado por Capella (2005), o que ocorre é o “reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis” (2005, p. 7).

Em seu modelo, Kingdon (2003) determina um papel de destaque para as ideias. Estas seriam muito mais importante no processo de escolha de uma alternativa do que a própria influência exercida pelos grupos de pressão. Esse tipo de abordagem, que possui nas ideias o seu âmago, destoa do padrão encontrado na área consistindo em um desafio a análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, porém, auxiliam, em contrapartida, uma maior compreensão dessa dimensão simbólica (CAPELLA, 2005).

O terceiro, e último, fluxo possui dinâmica e regras próprias que independem dos dois fluxos anteriores, este é caracterizado pela dimensão política (*politics stream*). Sendo as decisões, nesse âmbito, tomadas por meio de coalizões construídas a partir de um processo de barganha e negociação política. Nesse fluxo, Kingdon (2003) apresenta três

⁸ As comunidades (*policy communities*) consistem nos stakeholders dos problemas, seriam elas compostas por acadêmicos, pesquisadores, políticos, sociedade civil organizada, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros. Esses atores compartilham uma preocupação para com um área específica (*policy area*).

elementos capazes de influenciar a agenda governamental, são eles: O ‘clima’ ou ‘humor’ nacional (*national mood*); as forças políticas organizadas; e mudanças no próprio governo (CAPELLA, 2005).

O primeiro elemento refere-se a criação de um ambiente capaz de gerar uma maior aceitação da agenda governamental. Ele seria caracterizado pelo compartilhamento de questões semelhantes entre os indivíduos em um espaço de tempo específico. Um ambiente com clima favorável é capaz de propiciar a promoção de algumas questões por parte dos formuladores de políticas, no entanto, ele também é capaz de agir na outra mão desestimulando ideias. O humor nacional então auxilia na explicação do porquê alguns assuntos são incorporados a agenda governamental e outros não. O segundo elemento, as forças políticas organizadas, é composto por grupos de pressão que podem exercer um apoio, positivo ou negativo, a determinadas questões sinalizando a existência de um ambiente favorável, ou não, a uma proposta. De acordo com Capella (2005):

Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda (2005, p. 9).

Porém, a falta de um ambiente favorável por parte de alguns setores não resulta, conseqüentemente, no abandono de uma proposta. Ele apenas sinaliza que durante todo o processo haverá custos. E, por fim, o terceiro fator que consiste nas mudanças do governo. Entende-se por mudanças governamentais: a mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Elas exercem influência na agenda governamental ao estimularem mudanças que possibilitam a introdução, exclusão ou restrição de itens na agenda. Kingdon (2003) afirma que o início de um novo governo constitui o momento mais pertinente para a realização de uma mudança na agenda. Dessa forma:

os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, quanto restringi-la (CAPELLA, 2005, p. 10).

Dentre os três elementos expostos no fluxo político, o autor destaca as mudanças no

‘humor nacional’ e as ‘mudanças dentro do governo’ como sendo os maiores responsáveis pela realização de mudanças na agenda governamental.

2.2.1.2 Mudança na agenda

No modelo proposto por Kingdon (2003), a mudança na agenda decorre da convergência entre os três fluxos em determinado momento de tempo, denominado *coupling*. Para que haja a possibilidade dessa convergência entre os fluxos, é necessária a existência de circunstâncias específicas chamadas pelo autor de *policy windows* que são influenciadas, principalmente, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político (CAPELLA, 2005). Sendo assim:

uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda: as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas idéias. Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior destes fluxos (CAPELLA, 2005, p. 10).

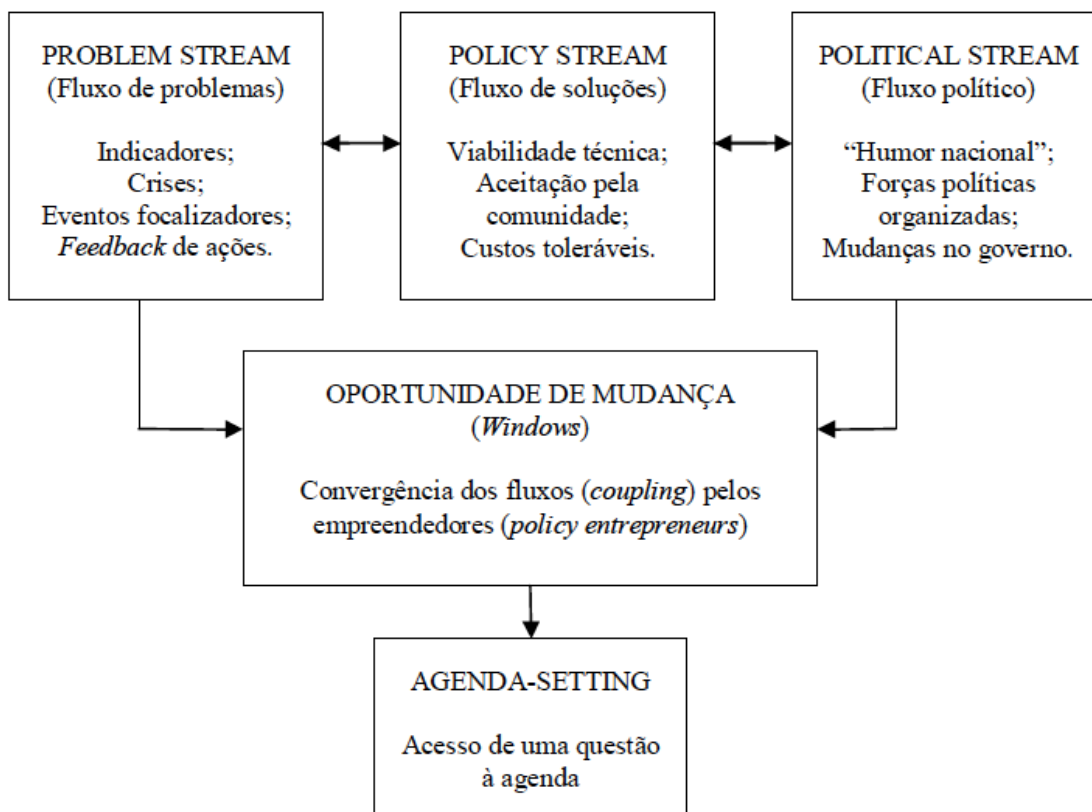
Apesar de não possuir capacidade de intervir na mudança da agenda, o fluxo de soluções e alternativas funciona como uma espécie de filtro, sendo peça essencial para que uma questão pré-existente na agenda, tenha acesso à agenda decisional. As oportunidades de mudanças podem ocorrer de maneira programada ou não previsível, ou seja, dentro do primeiro e terceiro fluxo acontecem eventos de forma ‘periódica e previsível’ (transição administrativa, mudanças no Congresso, inclusão de propostas no ciclo orçamentário) enquanto que outros acontecem de maneira imprevisível. Independente do seu caráter programático ou não, as *policy windows* são transitórias, sendo as oportunidades de elevação de uma questão à agenda passageiras. “Da mesma forma que as ‘janelas’ se abrem, elas também se fecham” (CAPELLA, 2005, p. 11), tendo no seu fechamento o resultado da desarticulação de um dos três fluxos.

Além da existência de *policy windows* e da convergência entre os fluxos, é extremamente necessária a atuação dos *policy entrepreneurs* para que ocorra a promoção

de mudanças na agenda governamental. De acordo com Kingdon (2003), os empreendedores de negócios “are willing to invest their resources - time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits” (2003, apud CAPELLA, 2005, p. 12). Os empreendedores seriam indivíduos, geralmente situados no governo, detentores de informações e altamente capacitados que atuarão na mudança da agenda ou serão responsáveis por elevarem novos temas a mesma, além de serem exímios negociadores e possuírem vasta conexão política. Assim:

os policy entrepreneurs desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, esta ligação entre os fluxos (coupling) pode não acontecer: idéias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas (CAPELLA, 2005, p. 12).

No entanto, vale ressaltar que os *policy entrepreneurs* não constituem os únicos atores capazes de interferir na mudança de agenda governamental. Kingdon (2003) elenca ainda os atores visíveis e invisíveis que participam desse processo. Dentre os atores visíveis, temos como principal ator o Presidente da República que possui capacidade de sancionar ou vetar as agendas que passam pela sua mesa. Em segundo lugar, estariam os funcionários de alto escalão do governo capazes de influenciar as agendas setoriais do governo. Em terceiro, estaria o legislativo que atuam nas esferas política, de soluções e também como *policy entrepreneurs*. O quarto ator seriam os participantes dos processos eleitorais, principalmente, os partidos políticos; que se expressam através das soluções e alternativas. O quinto seriam os grupos de interesses que exercem pressão pelas mais diversas formas possíveis, geralmente pressões econômicas em cima dos partidos políticos, e que acabam impactando a agenda e o sistema político como um todo. O sexto ator seria a mídia e o seu papel voltado apenas para a discussão de uma agenda já existente, sendo incapaz de exercer algum tipo de influência em sua criação. Já no grupo de atores invisíveis, temos os servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores que exercem influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções (CAPELLA, 2005).



Fonte: Capella, 2005

2.2.2 Formulação e tomada de decisão

Na etapa posterior a definição da agenda discute-se como os problemas, propostas e demandas serão transformados em programas. A separação entre a formulação da política e a tomada de decisão é muito tênue, logo, na prática, há uma grande dificuldade em distinguir qual seria cada etapa de fato. Do ponto de vista analítico, apesar de haver uma diferenciação terminológica, compreende-se que ambas as fases se complementam em um mesmo processo contínuo.

De acordo com Jann e Wegrich (2007), existem três tipologias na formulação de políticas públicas, são elas: a racionalista; a incremental; e as redes de políticas. A primeira delas leva em consideração o custo benefício na busca de alternativas aos problemas e acaba passando por cima das necessidades demandadas pela sociedade devido a sua perspectiva de poder, tendo como centralidade os jogos de poder e barganha. Já na perspectiva incremental, as políticas estariam subordinadas e amarradas às decisões anteriores e políticas passadas, não havendo uma grande margem de manobra por parte dos gestores. Portanto, a nova política pública funcionaria então apenas como um incremento de políticas passadas, apresentando pouco espaço para a inovação. E por fim, tem-se as

redes de política ou *policy network*, que seria uma perspectiva mais horizontal da formulação da política, colocando os atores na mesma condição de sentar e discutir sem haver hierarquia entre eles durante a formulação de propostas. Tal perspectiva é conhecida como uma espécie de modelo ‘*bottom-up*’.

Nessa etapa, são formulados os objetivos a serem alcançados por meio da implementação da política pública. No entanto, as definições de objetivos costumam ser bem abstratas, o que dificulta a sua avaliação e responsabilização posterior, caso os programas propostos não deem resultados. Para mitigar esse problema, a etapa de formulação e tomada de decisão conta com a utilização de um instrumento denominado Quadro Lógico (QL), surgido no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento, após a constatação, por parte da Agência Americana para o Desenvolvimento (USAID), de que “era muito difícil para os projetos de cooperação internacional mostrar a sua efetividade” (PFEIFFER, 2000, p. 1).

A realização de uma análise de diversos projetos de cooperação internacional apontou que:

- O planejamento era pouco preciso. Objetivos, atividades dos projetos e o êxito esperado não estavam claramente relacionados;
- A responsabilidade para o gerenciamento não era clara;
- Pelas razões acima mencionadas, as avaliações causaram mais desentendimento do que medidas construtivas para melhorar os projetos (PFEIFFER, 2000, p. 1)

Assim, visando a superação desses problemas expostos, a USAID, por meio da contratação de consultores, desenvolveu uma metodologia denominada LFA (*Logical Framework Approach*) que passou a ser utilizada por diversas organizações internacionais como, por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Cooperação Técnica Canadense (CIDA). Desde os anos 90, um grande número de organizações que atuam no âmbito da cooperação internacional passaram a utilizar a metodologia do quadro lógico que consiste, basicamente, em “uma matriz que é elaborada sucessivamente num processo de estruturação daqueles elementos considerados os mais importantes de um projeto e que permitem a sua apresentação sistemática, lógica e sucinta” (PFEIFFER, 2000, 82;83).

Há ainda o papel do aconselhamento científico nessa etapa do ciclo. Ele consiste na consulta, por parte dos gestores, a especialistas na área, sendo capaz de gerar alterações nas percepções de longo prazo durante o processo legislativo e deliberativo. O aconselhamento

científico pode ser feito tanto por instituições quanto por pessoas físicas, evidenciando que o tomador de decisão é um ator importante no processo mas não seria o único. Por exemplo, centros de pesquisa, como o IPEA e o IBGE, são capazes de influenciar na apresentação de um problema e também no processo de formulação e tomada de decisão de políticas públicas, porém, a etapa de inclusão do problema na agenda fica mais a cargo dos tomadores de decisão que possuem poder para tanto. Vale ressaltar também que essa troca de conhecimento pode ocorrer de forma transfronteiriça, tendo nas Organizações Internacionais fontes que comunicam e transmitem conhecimento (JANN E WEGRICH, 2007).

2.2.3 Implementação

A terceira etapa do ciclo diz respeito a implementação de políticas públicas. Ou seja, como as políticas são implementadas e quais atores contribuem para o seu sucesso ou insucesso. Existem quatro perspectivas diferentes para se pensar a implementação de políticas públicas, são eles: o modelo *top-down* tradicional; o modelo *top-down* linear; o modelo *bottom-up*; e o modelo com ênfase em elementos cognitivo. Os modelos de *bottom-up* e *top-down* possuem seu foco na análise de processo de formulação de políticas públicas.

O modelo *top-down* tradicional (SILVA E MELO, 2000) consiste em um jogo de uma rodada só, no qual define-se o escopo do que deve ser feito, formula-se a política e, posteriormente, ocorre a sua implementação. É um modelo extremamente racionalista e parte do pressuposto de que tudo aquilo que está sendo pensado, será implementado. Acredita-se aqui na burocracia idealizada weberiana. Já o modelo *top-down* linear seria, basicamente, um jogo de duas rodadas. Ou seja, formula-se, implementa-se e checa-se. Ele parte dos mesmos pressupostos do modelo anterior: crença na burocracia de implementar as tarefas pretendidas. No entanto, no modelo em questão, abre-se a possibilidade para algum tipo de correção de rumo que será feita dentro da democracia. Caso a política pública apresente alguma falha no seu processo, essa falha encontra-se na etapa de implementação, sendo a culpa recaída sobre a burocracia de quem esteja a implementando. No modelo *top-down* linear (SILVA E MELO, 2000; LIMA E D'ASCENZI, 2013), há um excesso de discricionariedade por parte do agente público que está implementando. Há diversas críticas e limitações feitas a esse modelo, como, por exemplo, o fato de que pode ocorrer um diagnóstico equivocado quanto a política criada, sendo a responsabilidade

recaída para o formulador e não para o agente que a implementa; ou então a crença na informação perfeita, o que não ocorre quando falamos de problemas sociais que são extremamente complexos e que há uma grande limitação acerca de modelos e ideias capazes de sanar tais problemas.

O modelo *bottom-up*, o mais utilizado em termos de políticas públicas, foca no contexto em que os agentes atuam, caracterizado pela ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos e informações escassas. Nesse modelo, a análise encontra-se mais focada nas pessoas do que no ambiente de regras e instituições, estando o seu sucesso condicionado a capacidade dos diferentes atores em exercer uma influência mútua em diferentes níveis. Com isso, é possível encontrar no *bottom-up*, o *street level bureaucracy* que são os indivíduos que participam tanto da implementação quanto da formulação das políticas públicas, constituindo o começo, meio e o fim do processo (LIMA E D’ASCENZI, 2013).

Ambos os modelos apresentados acabam priorizando as condições materiais da implementação de uma política, não considerando como variável relevante os aspectos culturais envolvidos no processo. Tem-se então, por fim, uma proposta de modelo com enfoque nas ideias. O próprio plano seria a ideia, algo mais flexível. Ele integra a formulação e o contexto local. A análise de implementação deve considerar: as características do plano, como ele é e como é entendido; a organização do aparato administrativo (aparato burocrático administrativo); e as ideias, valores e concepção de mundo daquele que vai implementar. Ele parte de uma concepção mais fluída de implementação que seria um “processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação” (LIMA E D’ASCENZI, 2013, p. 105). Ele integraria então os dois elementos principais propostos nos modelos *top-down* e *bottom-up*, além de variáveis cognitivas como ideias e visões de mundo (LIMA E D’ASCENZI, 2013).

2.2.4 Avaliação e fim das Políticas públicas

Como última etapa do ciclo de políticas públicas, temos a avaliação. Ela consiste, essencialmente, em avaliar, atribuir valor a determinada política. A avaliação de políticas públicas, no Brasil, teve o seu “boom” nos anos 80, período da transição democrática, sendo três fatores responsáveis por isso. O primeiro deles é o deslocamento da agenda

pública, houve um deslocamento da agenda antes voltado para o desenvolvimento conservador (*top-down*) dos governos militares. Com o fim da ditadura, ocorre uma maior transparência e abertura institucional que acabara inserindo as avaliações de políticas públicas. O segundo foi a manutenção dos desafios. Constatou-se que apesar da chegada da democracia, depois de um longo período ditatorial, grande parte dos problemas/desafios persistiam, desafios estes referentes a capacidade institucional relacionada a formulação de políticas públicas. E por último, a difusão da ideia de reforma do Estado, que estaria totalmente relacionada a crise internacional (crise do petróleo, do regime liberal..), desencadeando a ideia de que o Estado deveria ter seu tamanho reduzido para que houvesse o reequilíbrio das contas públicas e a mudança do ciclo de crescimento econômico. Nas políticas públicas, isso impactou mais no sentido da eficiência do Estado, ou seja, ele deveria fazer mais com menos recursos, tendo na etapa de avaliação um papel relevante nessa nova reforma (TREVISAN E VAN BELLEN, 2008).

De acordo com Trevisan e Van Bellen (2007), a etapa de avaliação de políticas públicas ainda apresenta diversos problemas no Brasil. O primeiro deles é referente a baixa capacidade de acumulação de conhecimento, relacionado a produção horizontal de conhecimento no Brasil. Existem diversos estudos sobre avaliação no país, porém, eles foram elaborados horizontalmente, se voltando para uma única política. Esse primeiro problema ainda é reforçado pela abundância de estudos setoriais e pouca, ou nenhuma, correlação entre eles, impossibilitando uma linha de conhecimento em determinadas áreas. Há ainda a proximidade da área com a burocracia governamental, ou seja, apesar de serem pensados como um órgão independente, autônomo, as instituições responsáveis pela avaliação de políticas públicas no país acabam sendo integradas/subordinadas aos governos. Impactando, por exemplo, na isenção dos estudos devido ao fato de que o órgão que avalia é o mesmo que implementa, tornando os estudos bastante tendenciosos.

Os autores ainda destacam que, no Brasil, o papel da avaliação de políticas públicas foi sofrendo modificações com o passar dos anos. Primeiramente, nos anos 60, a avaliação possuía função meramente informativa. Ou seja, era responsável por prover informações para o agente estatal para que o responsável pelas gerências e administração pública pudesse ter um feedback daquilo que estava sendo implementado. Nos anos 80, o seu papel era o de (re)alocação de recursos. O país encontrava-se em um momento de restrição orçamentária, dessa forma, tomava-se por base aquilo que funciona melhor. Assim, a avaliação não possuía uma finalidade de melhoramento e sim estipular aquilo que fica e que sai. Já nos anos 90, sua função era a de legitimação, diretamente relacionada a

“reforma do Estado” – que na realidade consistiu na reforma da burocracia estatal, por meio da incorporação de métodos da rede privada na rede pública. Com isso, a avaliação de políticas funcionava como um mecanismo para legitimar as reformas que estavam sendo conduzidas no país. Atualmente, há uma grande crítica ao gerencialismo, função exercida pela avaliação nos anos 90, acerca dos seus impactos limitados na melhoria da prestação do serviço público.

As avaliações podem ser usadas de forma instrumental (o que está funcionando, o que não está e o porquê); de forma instrumental (bastante relevante para o campo da disciplina de políticas públicas); como instrumento de persuasão (forçar a alteração de determinada política a partir do resultado de políticas que estão sendo desempenhadas); e como forma de esclarecimento ou *advocacy coalitions* (se organizam em torno de propostas específicas sobre determinadas pautas presentes na sociedade) (TREVISAN E VAN BELLEN, 2008).

3. ESTUDO DE CASO: A INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES)

A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis foi lançada no ano de 2012 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. A Iniciativa pode ser considerada como um programa de políticas públicas que é resultado de deliberações sobre como municípios de médio porte podem se adaptar e aderir a novas transformações exigidas para que seu crescimento não seja restringido pela limitação da sua própria estrutura. A cidade de João Pessoa aderiu ao programa apenas no ano de 2013 em detrimento de uma parceria BID – CAIXA Econômica Federal com o objetivo de ampliar o espectro de opções de cooperação em áreas de interesse comum, incluindo a aplicação da ICES em quatro cidades brasileiras. João Pessoa foi então a primeira cidade brasileira a aderir ao programa e a única da região nordeste, estando o programa em processo de negociação e em vias de ser implementado.

Assim, tendo como objetivo principal do trabalho a análise do papel do Banco, por intermédio da sua iniciativa, na disseminação de políticas públicas no município de João Pessoa, será abarcado nesse capítulo uma apresentação sobre a ICES de forma geral, a qual será exposto seus principais objetivos, metodologia e áreas de atuação; seguido por uma exposição dos resultados obtidos na cidade de João Pessoa através da aplicação da metodologia da ICES, destacando suas áreas prioritárias e as diretrizes a serem seguidas no município; e, por fim, devido a sua capacidade explicativa, será feito uso da disciplina de políticas públicas, mais especificamente o modelo analítico do ciclo de políticas, a fim de se elucidar, a cada etapa do processo, a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em todas as decisões e definições da iniciativa para a região.

3.1 A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)

O rápido crescimento urbano nas cidades de médio porte da América Latina criam oportunidades para milhões de pessoas, mas também representam grandes desafios para os governos locais na provisão de serviços básicos, na garantia de níveis adequados para a qualidade de vida, na proteção do meio ambiente e no enfrentamento dos desafios das mudanças climáticas (BID, 2014a). Além disso, essas cidades médias “necessitam de

governos locais fortalecidos em suas capacidades institucionais e operacionais, o que acaba sendo limitado pela escassez de recursos para investimentos e pela dificuldade de manter uma gestão fiscal adequada” (BID, 2014a, p. 18). Considerando esse contexto, o BID criou a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), um programa de assistência técnica voltado aos governos das cidades médias da região latino americana.

A ICES foca-se em três dimensões em torno da sustentabilidade, a saber: (i) Ambiental e mudança climática; (ii) desenvolvimento urbano sustentável; (iii) fiscal e governabilidade. Ela conta com uma rápida metodologia de diagnóstico integrado que possui como ponto de partida a coleta de indicadores dos três segmentos apresentados acima. Tal metodologia proporciona uma análise profunda das cidades, viabilizando a priorização das dinâmicas mais críticas enfrentadas por esses atores e consequentemente o desenvolvimento de soluções com a participação dos cidadãos, dos governos locais, estaduais e federais, dentre outros especialistas (BID, 2012b).

O objetivo da Iniciativa é desempenhar um papel relevante nas cidades, oferecendo apoio em busca de um crescimento equilibrado antes que os desafios da sustentabilidade venham a se tornar um fator limitador no seu processo desenvolvimentista. Esse apoio compreende em ajudar as cidades a administrar sua vulnerabilidade à mudança climática e suas necessidades de reduzir os efeitos que ela produz e que por muitas vezes não fazem parte das prioridades desses atores (BID, 2012b).

O BID tem como áreas prioritárias para os seus investimentos nas cidades, projetos que visam uma política social que gere equidade e produtividade; assim como, uma melhoria na infraestrutura para torná-la mais competitiva. Paralelo a isso, a iniciativa também se volta para a promoção de melhorias no bem-estar populacional. Sendo assim, tal proposta visa à criação de instituições que direcionem seus objetivos para o crescimento e ampliação do bem-estar social. Além disso, a Iniciativa possui como princípio basilar o desenvolvimento sustentável, assim, ela busca que as cidades, através de seus projetos, venham a contribuir como um modelo de solução/alternativa a ser seguido como resposta às mudanças climáticas (BID, 2012b).

Como requisito prévio para integrarem na Iniciativa, as cidades devem formalizar sua participação no processo, sendo o pedido para associar-se responsabilidade da mesma. Além da intenção de participação, deve-se haver o respectivo acordo do governo nacional, visto que, durante todo o processo mantém-se um diálogo com o ente federal acerca das ações e programações que serão elaboradas no país.

A aceitação da cidade a ICES se dá através da confirmação do representante do

BID no país. Mediante aceitação, o banco solicita que a prefeitura constitua um contrato central na cidade objetivando a realização do cronograma de atividades por parte do chefe da equipe técnica do Banco. Tal ação deve ser registrada por escrito, bem como a inclusão do cronograma das reuniões importantes realizadas durante as fases do processo da implementação da metodologia ICES (BID, 2012b).

Sendo assim, a ICES “deverá contar com a ajuda, o compromisso e a aprovação” (BID, 2012b, p. 9) dos níveis locais e nacionais dos países participantes, tendo como garantia uma carta de compromisso da cidade para só então pôr em execução a Iniciativa no país.

Visando o alcance dos objetivos propostos, a iniciativa busca a sua implementação através de cinco fases (BID, 2012b). A primeira delas, a fase 0, corresponde à etapa de preparação por meio da:

- i) formação das equipes de trabalho⁹;
- ii) compilação da informação sobre os indicadores por meio de fontes secundárias de pesquisa;
- iii) identificação dos principais atores da cidade que estarão envolvidos no processo e, junto com eles, a definição da visão geral da cidade.

Além desses processos, nessa fase de preparação, também inicia-se a criação dos estudos que consistem nos principais insumos técnicos do processo, são eles: os estudos básicos da mudança climática, o estudo do impacto do crescimento urbano e a pesquisa de opinião pública.

Por conseguinte, a fase 1 - análise e diagnóstico - , consiste no primeiro encontro entre a cidade e o Banco Interamericano de Desenvolvimento através da missão de lançamento e a oficina inicial. Esses encontros devem reunir tanto os funcionários locais e os órgãos nacionais e estaduais quanto os demais agentes locais representantes de diversos setores da sociedade capazes de afetar diretamente o desenvolvimento da cidade. Nessa fase, ocorre uma ampliação do escopo dos dados coletados, através dos estudos previamente realizados, de forma a completar o conjunto de indicadores propostos pela Iniciativa e compará-los aos padrões estabelecidos pelo Banco para então classificá-los de acordo com a sua situação.

A fase 2, referente ao estabelecimento de prioridades, consiste na delimitação das

⁹ Em cada cidade o Banco formará uma equipe técnica contendo entre sete e nove especialistas da própria instituição. A cidade também deverá construir uma equipe de contrapartida local que atuará como mediador das relações entre as diversas instituições locais, as equipes do Banco e os setores da prefeitura que participam do processo.

áreas críticas para a sustentabilidade da cidade baseada nos estudos feitos na fase anterior, previamente citada. A classificação dos indicadores baseia-se na aplicação de quatro filtros (BID, 2012b), sendo eles:

- i) opinião pública (importância do tema para os cidadãos)
- ii) custo econômico (qual o custo para a sociedade; isso torna efetivo o “custo da inação”)
- iii) ambiental/mudança climática (vulnerabilidade à mudança climática e níveis de emissão de gases de efeito estufa - GEE)
- iv) valoração dos especialistas.

Os indicadores são sinalizados pelas cores vermelha, amarela e verde correspondendo à situação em que cada um deles se encontram oscilando entre crítica, intermediária e suficiente, respectivamente. Dessa forma, é possível estabelecer uma lista acerca das áreas de intervenção prioritárias da cidade. Tal lista recebe o aval da cidade e então realiza-se o segundo encontro entre o Banco e a cidade visando a validação do exercício da priorização realizado.

Já na fase 3 - definição de estratégias -, ocorre a “identificação, o desenvolvimento e a seleção de estratégias e/ou ações para cada uma das áreas prioritárias” (BID, 2012b, p. 2). Ou seja, a equipe técnica do Banco em conjunto com a equipe da cidade trabalham em prol da realização de uma análise mais aprofundada das áreas estabelecidas como sendo prioritárias, objetivando a identificação das oportunidades, riscos e principais atores e responsáveis que possam contribuir para a melhoria da situação atual de cada uma delas, bem como, tornarão possível a implementação do processo e de novas ações.

A fase 4 - plano de ação e sua implementação -, corresponde à criação de um plano, por parte das equipes do BID e da cidade, objetivando a execução das estratégias previamente identificadas. Ações, prazos e custos são estabelecidos, bem como os responsáveis para a realização de cada atividade em um período de curto e médio prazo, levando sempre em consideração que os governos tenham recurso e liderança suficientes para a conclusão de tais projetos. Como apontado pelo Banco, esse plano “constitui a carta náutica da cidade em seu caminho para a sustentabilidade” (BID, 2012b, p. 12). Ao final dessa fase é realizado o terceiro encontro entre o Banco e a cidade com o objetivo de encerrar o plano de ação e consolidá-lo frente às instâncias correspondentes. Paralelamente, dá-se início a implantação inicial do plano de ação nas cidades que participam da Iniciativa, no qual o BID realiza um papel assistencialista aos governos das cidades fornecendo financiamentos bem como preparando projetos a fim de solucionar os

problemas identificados como críticos nas fases anteriores.

Por fim, a fase 5 – monitoramento –, prevê a instalação de um mecanismo capaz de monitorar os progressos obtidos pela cidade em termos de sustentabilidade administrados por uma organização insubordinada à sociedade civil. O tipo de mecanismo de monitoramento implementado é definido de acordo com as temáticas que tenham sido estabelecidas como críticas a partir das análises previamente citadas nas fases anteriores. Dessa forma, o acompanhamento será feito em relação ao conjunto de indicadores dessas áreas definidas como sendo prioritárias para o desenvolvimento da cidade, incluídas no plano de ação; áreas adicionais às quais a cidade demonstre interesse particular em realizar um acompanhamento; como também em relação à percepção dos cidadãos.



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014a.

O Banco tem sido a principal agência de financiamento internacional do setor público brasileiro. Sendo as temáticas de cooperação e integração regional, respeito à biodiversidade e a busca da redução das desigualdades econômicas regionais, as diretrizes da atuação da instituição no país.

A atuação do BID no Brasil pauta-se em seis grandes objetivos estratégicos (BID, 2012a) que refletem as prioridades compartilhadas entre o Governo do Brasil e a Instituição. São eles:

- (i) estimular a inclusão social e produtiva;
- (ii) melhorar as condições de infraestrutura no país;

- (iii) fomentar o desenvolvimento de cidades sustentáveis;
- (iv) aprimorar a capacidade institucional dos entes públicos;
- (v) incrementar a gestão sustentável de recursos naturais e as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas;
- (vi) promover o desenvolvimento por meio do setor privado.

A plataforma de Cidades Emergentes Sustentáveis no Brasil, objetiva a melhoria das condições de vida nas cidades de médio porte, através da implementação de programas que busquem um aprimoramento nas habitações, assim como uma maior qualidade ambiental local, tendo em vista o acelerado crescimento dessas cidades. Objetiva-se também um melhoramento da gestão urbana e incentivos para o desenvolvimento das economias locais através de programas de financiamento e grandes obras de infraestrutura (BID, 2012a).

O BID então apresenta propostas que visam à melhoria do meio ambiente urbano de forma sustentável. Para isso, ele propõe a implementação de acordos institucionais e financeiros que façam com que haja uma maior visibilidade das regiões para investimentos externos. Não obstante, serão buscadas medidas que ampliem a colaboração entre as esferas do governo. Para as cidades ainda em crescimento, ou não completamente metropolitanas, o banco buscará projetos de desenvolvimento urbano com desenhos e maneiras as quais não venham a agredir o meio ambiente, mas que ainda assim não limitem o crescimento da cidade. Para isso, se faz necessária uma integração nas dimensões urbanas, fiscais, ambientais e governamentais (BID, 2012a).

No que tange as periferias das grandes cidades, suas propostas englobam a criação de programas públicos e privados que geram um melhoramento em bairros onde os seus habitantes são menos favorecidos financeiramente. Tal tarefa deve se iniciar com uma massiva regulamentação fundiária, tendo em vista que, boa parte dos habitantes dessa região vivem de maneira irregular. Após isso, o governo, em conjunto com as iniciativas privadas, deve fazer um levante de quantas dessas habitações precisam ser demolidas e buscar criar um novo espaço para as famílias, solucionando assim o déficit de habitações de qualidade para moradia.

Além de apresentar preocupações com os aspectos estruturais, sociais e ambientais das cidades, o BID também atua em projetos que visam garantir/assegurar a questão da segurança cidadã. Cada vez mais, o fator segurança tem sido objeto de atenção prioritário por parte do Governo Federal e governos subnacionais decorrente da gravidade do

problema, aliado a incapacidade do poder público em prevenir e conter a criminalidade no país.

A intervenção do Banco será voltada para apoiar as autoridades nos três níveis de governo (BID, 2012a), visando:

- (i) contribuir na redução da violência e criminalidade juvenil mediante o desenho e implementação de uma política integral de segurança cidadã, através da implementação de programas de prevenção do crime e violência focados especificamente nessa faixa da população. As intervenções permitirão gerar oportunidades e proteger os direitos das comunidades mais vulneráveis, além de facilitar a criação de redes comunitárias e a participação dos governos locais para garantir a sustentabilidade das intervenções no médio e longo prazo;
- (ii) facilitar uma maior articulação entre as entidades que operam no sistema de segurança pública, através do fortalecimento de instâncias de coordenação das instituições responsáveis nos três níveis de Governo e a implantação de uma estratégia comum ao setor que permita gerar sinergia e ganhos de eficiência; e
- (iii) obter maior eficácia do gasto em segurança pública através do desenvolvimento de uma cultura de gestão para resultados (fortalecimento, estruturação e modernização dos sistemas e processos decisórios), o desenvolvimento e implementação de sistemas de monitoramento e avaliação do impacto das estratégias, políticas e programas no setor, e a identificação de intervenções, custo efetivo para o controle e prevenção da criminalidade (2012a, p. 9).

Além da parceria entre o Banco e o Governo brasileiro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ainda possui uma parceria com a Caixa Econômica Federal visando a expansão do financiamento destinado à aplicação da Iniciativa no país. Em princípio, o BID possui um teto orçamentário de 100 milhões de dólares, porém, abrindo espaços para a exploração de várias outras fontes como os governos locais/nacionais, organismos multilaterais e outras fontes externas¹⁰. Como já é sabido, a metodologia da ICES vem sendo aplicada em todas as regiões do Brasil (Centro-Oeste: Goiânia; Nordeste: João Pessoa; Sudeste: Vitória; Sul: Florianópolis; e Norte: Palmas) graças a expansão orçamentária obtida.

Apesar do papel de destaque representado pelo Governo Federal e as Instituições financiadoras, o Banco Interamericano de Desenvolvimento ressalta que para o alcance dos objetivos propostos pela ICES “é muito importante a liderança do Prefeito Municipal e a participação cidadã. A meta é construir, em um processo dinâmico e participativo, cidades para as pessoas, com uma visão intersetorial e voltada para o futuro” (ICES BRASIL).

¹⁰ Organizações de desenvolvimento, organismos multilaterais de crédito e o setor financeiro privado.

3.2. ICES em João Pessoa

A adesão de João Pessoa a ICES ocorreu em 2013, a partir de uma “pré-seleção nacional de cidades, baseada em critérios técnicos e na busca de soluções para a melhoria da qualidade de vida da capital paraibana, bem como o compromisso com a sustentabilidade e a contínua qualificação da gestão municipal” (BID, 2014b). O Plano de Ação João Pessoa Sustentável, foi resultado da colaboração entre o BID, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (Fadurpe), a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), e a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP), em um processo participativo que se desenvolveu entre junho de 2013 e junho de 2014.

A metodologia utilizada pela ICES revelou que João Pessoa

apresenta um bom manejo de temas como água, ruído, qualidade do ar, conectividade e transparência, mas outros merecem atenção, como saúde e educação, saneamento e drenagem, gestão dos resíduos sólidos e gestão pública. Além disso, temas urbanos, como base econômica diversificada, emprego e desigualdade urbana, assim como as questões relacionadas à violência e sensação de segurança apresentam necessidade de políticas mais eficazes. Sobre mobilidade, há falhas de infraestrutura e planejamento de transporte, assim como de acessibilidade econômica ao transporte público (BID, 2014b).

A partir desse diagnóstico, o BID priorizou algumas áreas de intervenção e desenvolveu estratégias de ação e atividades de curto, médio e longo prazo, “com custos, fontes de recursos, execução e arranjos institucionais para acompanhamento e monitoramento dos resultados previstos, inclusive com indicadores que possam medir a evolução de diferentes temas com participação cidadã” (BID, 2014a, p. 17). Sendo assim, investiu em torno de 100 milhões de dólares para o Projeto João Pessoa Sustentável, nas quais as ações propostas buscaram complementar as iniciativas já desenvolvidas no município em colaboração com representantes da sociedade civil, do terceiro setor, das universidades, da iniciativa privada e outros atores locais (BID, 2014a).

Os principais objetivos da Iniciativa, elencados no Plano de Ação João Pessoa Sustentável elaborado em 2014, são:

- a) **Tornar João Pessoa menos desigual e ordenar melhor o seu território**

A proposta do BID é elaborar projetos básicos e executivos, assim como a execução de planos urbanísticos, de equipamentos públicos e de lazer para as comunidades de João Pessoa. Nesse sentido, iniciaram-se trabalhos em dois complexos de comunidades existentes na cidade, o Complexo Beira Rio e o Complexo Linha Férrea, que juntos somam aproximadamente 40 mil pessoas. Além destes, a prefeitura vem trabalhando em outros conjuntos de comunidades que se encontram em situação precária, como as do bairro São José.

Ademais, foi identificada uma carência na cidade de espaços livres de uso público dotados de equipamentos de lazer. Assim, pretende-se executar o projeto de urbanização da cidade antiga, incluindo o Porto do Capim e entorno, além do Parque Sólon de Lucena.

Segundo o BID,

a base para que todas essas ações tenham eficácia é a reestruturação organizacional da Secretaria de Planejamento do município. É necessário que se crie um espaço de efetivo planejamento da cidade e de fiscalização do cumprimento da legislação urbana. Além disso, é preciso adquirir novos equipamentos como subsídio para o trabalho e implantar sistemas de gerenciamento, monitoramento e avaliação de programas e projetos de investimento (BID, 2014a, p. 85).

b) Tornar João Pessoa mais competitiva

A Iniciativa destaca que o turismo e a promoção de iniciativas ligadas a empreendimentos de base tecnológica são fundamentais para o desenvolvimento econômico da cidade e ainda não foram completamente exploradas. Outro grande limitante ao desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda no município se relaciona à qualificação da mão de obra. Por essa razão, a ICES promoverá programas de qualificação para setores específicos, a partir de duas estratégias: um programa de qualificação de mão de obra para trabalhadores com baixa qualificação, e outro para melhor aproveitamento da mão-de-obra especializada formada localmente, em especial a advinda da UFPB e do IFPB.

Essas ações se integram às iniciativas do Parque Tecnológico e Incubadora de Negócios. Em paralelo a essas iniciativas, o Plano de Ação também prevê fomentar o empreendedorismo inovador no município, visando “a capacitação de pequenos e médios empresários de modo a qualificar as iniciativas produtivas que se inserem em cadeias tanto nas áreas alinhadas ao parque tecnológico quanto aos serviços que se integram ao setor de turismo” (BID, 2014a, p. 101).

c) **Modernizar a Gestão em João Pessoa**

A primeira medida identificada como crucial para modernizar a gestão pública em João Pessoa é a implantação de um Plano de Gestão Estratégica por Resultados no município.

Soluções simples e complexas, envolvendo ações de curto, médio e longo prazo, podem ser primordiais para execução de projetos orientados para o desenvolvimento do município. Essas ações estruturam-se nos seguintes eixos: (I) Gestão por resultados; (II) Fortalecimento dos recursos humanos da Prefeitura; (III) melhoria no controle de informações administrativas; (IV) Aperfeiçoamento de procedimentos financeiros e contábeis; (V) Aprimoramento da capacidade de arrecadação do Município.

d) **João Pessoa mais segura**

O aumento da violência urbana e a insegurança da população na utilização dos espaços públicos, assim como a necessidade de consolidação da política de segurança do Município configuram-se como os principais desafios a serem enfrentados pelo município de João Pessoa. O BID em conjunto com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Cidadania (Semusb) realizará as seguintes ações:

- 1) construção de uma base comunitária da Guarda Municipal nas comunidades;
- 2) aumento da iluminação pública nos bairros mais violentos;
- 3) implementação de um projeto de Prevenção social, com guardas nas praças e comunidades;
- 4) implementação de projeto de ronda escolar nas escolas municipais;
- 5) desenvolvimento de um Plano Municipal de Segurança pública e a instalação do Observatório de Segurança Urbana que será composto por atores e instituições dos governos estadual, municipal, universidades e diversas entidades da sociedade civil, possibilitando a construção de conhecimento diversificado a respeito da segurança urbana em João Pessoa

Os recursos previstos para as ações desse projeto são de aproximadamente US\$ 15 milhões (R\$ 33,7 milhões).

e) **Preparar João Pessoa para a mudança climática e os desastres naturais**

Para o enfrentamento das mudanças climáticas e dos desastres naturais, o BID ressalta a importância da elaboração de um Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR) - documento que contempla “uma série de diretrizes técnicas e gerenciais que

permitem ao Poder Público a implementação de ações estruturais e não estruturais no município, considerando os riscos identificados em João Pessoa: deslizamento, inundação e erosão” (BID, 2014a), sendo umas das medidas realizadas nessa área a elaboração do projeto de redução/contenção da barreira do Cabo Branco. Além desse plano, a implantação de um sistema eficaz de alerta precoce com múltiplas vias de comunicação faz parte da estratégia de ação desse objetivo.

f) Melhorar o transporte e a circulação em João Pessoa

Os principais desafios enfrentados por João Pessoa são a falha na mobilidade e na integração entre os diversos modais na RM da cidade e ausência de estratégias de promoção de formas de locomoção mais sustentáveis e coletivas. Nesse contexto, algumas ações foram traçadas juntamente com a Superintendência Executiva de Mobilidade Urbana de João Pessoa – SEMOB, como a elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana com Estudo de Viabilidade Econômica e Operacional. Além desse Plano, a prefeitura vem desenvolvendo projetos como a construção de faixas exclusivas para ônibus, a implantação de um sistema BRT e cicloviário, um ITS (Intelligent Transportation System) para gestão eficiente do Sistema de transporte de trânsito, além da construção de obras de arte complementares ao funcionamento do conjunto, contidos no Plano de Reestruturação do Transporte Coletivo da cidade, elaborado no ano de 2012.

g) Centro de Cooperação da Cidade de João Pessoa (CCC)

O projeto do Centro de Cooperação da Cidade de João Pessoa foi desenvolvido mediante a colaboração da empresa Saab na tentativa de coordenar e gerir o crescimento do município de forma sustentável, através das soluções e melhorias dos serviços elaborados para a comunidade. A ICES utiliza-se então de recursos tecnológicos e parcerias estratégicas de modo a criar condições favoráveis para que esse processo ocorra da melhor forma possível.

Assim,

O CCC é um centro de apoio à tomada de decisão no município, conectando setores do governo e da sociedade civil por meio de uma plataforma tecnológica informacional e centralizada. Ela visa a apoiar a cidade nos seguintes aspectos: tomada de decisões com base em informações coletadas em tempo real; melhoria da cooperação entre os diferentes setores do governo; diálogo efetivo com o cidadão; aumento da eficiência na utilização dos recursos da prefeitura. Também

permitirá medir, monitorar e planejar a cidade em tempo real por meio de sistemas de informação e de câmeras e sensores espalhados em pontos previamente definidos, e controlados a partir do Centro. O CCC iniciará sua atuação nas áreas de mobilidade, segurança e resposta a desastres naturais, temas priorizados na cidade a partir da metodologia ICES (BID, 2014a, p. 124).

De forma mais específica, o CCC busca desempenhar as seguintes funções:



Fonte: BID, 2014a.

3.2.1 Contrapartida

O processo burocrático dos fluxos das operações de crédito externo, no Brasil, possui um extenso caminho até a sua aceitação e implantação. Dada a garantia que o país deve oferecer a esse tipo de financiamento, tal trâmite envolve diversas instituições governamentais como: O Banco Central do Brasil, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Ministério do Planejamento (SEAIN), a Presidência da República e o Senado Federal (BRASIL, 2014a).

Como primeiro passo, os entes federativos devem enviar um Pedido de Verificação de Limites e Condições e Pedido de Garantia da União. Com tal passo protocolado, dar-se início a todo o trâmite terminando, mediante a sua aprovação em todas as etapas, com a assinatura do contrato (BRASIL, 2014a).

No caso da Iniciativa de Cidades Emergentes e Sustentáveis em João Pessoa, o processo burocrático ainda encontra-se na etapa de Processo de Negociação. Ou seja, a recomendação da COFIEIX (Comissão de Financiamentos Externos) já foi publicada,

dando início ao processo de negociação de minutas, apresentação das condições das pesquisas de avaliação de impacto econômico e ambiental e do orçamento do programa. No entanto, houve, no caso pessoense, um problema relativo ao montante negociado. Ao realizarem a Carta Consulta, no ano de 2013, estipulou-se o valor da iniciativa, em sua totalidade, em 200 milhões de dólares, sendo 100 milhões financiados por cada uma das partes envolvidas (BID e PMJP). Um importante fator, na época, para a estipulação do recurso a ser destinado a iniciativa foi o câmbio do dólar americano que encontrava-se a R\$2,30 permitindo assim o alcance do teto máximo desse recurso. Porém, todo o projeto e destinação das verbas deverá ser refeita até o fim do ano em detrimento da alta variação cambial do dólar que antes estava estipulado em um valor aproximado a 230 milhões de reais e que agora possui o seu valor duplicado.¹¹

Cabe destacar que os 100 milhões oferecidos de contrapartida pela prefeitura de João Pessoa também podem ser oferecidas por meio de obras que estão em andamento pela cidade, inclusive, mediante a utilização de recurso federal, conforme informado pelo Secretário da Receita da Prefeitura Municipal de João Pessoa.

Do que foi apresentado como contrapartida, a princípio, toda ela foi oferecida em habitação. A SEAIN acabou barrando essa estratégia da prefeitura de João Pessoa e estabeleceu a redistribuição dessa contrapartida ao longo do projeto. Assim, uma grande parte da contrapartida (cerca de 70%) continuou concentrada no componente dois (02) da ICES (desenvolvimento urbano), e o restante foi distribuído entre os demais projetos. Por exemplo, no plano de mobilidade, o valor total seria de 5 milhões, sendo 10% proveniente de recursos da prefeitura, incluindo nesse escopo projetos já existentes. A contrapartida está distribuída entre os quatro componentes (Desenvolvimento urbano sustentável e gestão da cidade; Desenvolvimento econômico e competitividade; Fortalecimento da gestão; e Administração, monitoramento e avaliação do programa João Pessoa sustentável) de acordo com o cronograma de desembolso¹² estabelecido na carta consulta.

3.3 O papel do BID através da Iniciativa Cidades Sustentáveis e Emergentes em João Pessoa

¹¹ As informações referentes ao financiamento da Iniciativa em João Pessoa foram disponibilizada pelo Secretário da Receita Municipal, Adenilson de Oliveira Ferreira.

¹² O cronograma de desembolso apresenta quanto cada parte irá investir nos quatro componentes mencionados. Ver anexo 2.

A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis¹³ foi criada nos anos de 2012 e 2013, após a percepção do BID, que vem historicamente apoiando e financiando projetos de desenvolvimento em municípios, particularmente, em grandes municípios, de que talvez não valesse mais a pena investir em grandes metrópoles em detrimento da grande complexidade de seus problemas. Assim, o Banco, com os recursos disponíveis que possui, era incapaz, por meio da realização de financiamentos, de representar uma diferença significativa nessas grandes cidades.

O BID começou a avaliar uma possibilidade de trabalhar com cidades de médio porte, entre 200.000 e 1.800.000 habitantes, ainda considerado um amplo espectro, porém, adequando-se a classificação estabelecida pelo Banco como sendo cidades de médio porte. Ele passou então a focar de que maneira a agência poderia ajudar os municípios dessa categoria a se desenvolverem de forma sustentável.

Inicialmente, o programa foi pensado apenas para as cidades da América Latina e Caribe, estando o Brasil excluído dessa lista. A exclusão, a priori, da participação brasileira foi devido a sua série de critérios e regras, no nível municipal, que acaba burocratizando e dificultando esse tipo de atuação com as agências internacionais de fomento. A ausência desse tipo de impasse nos países latino americanos, fez com que o BID encontrasse uma possibilidade de contribuir para o planejamento estratégico desses municípios criando e desenvolvendo, através de especialistas, a plataforma apresentada pela ICES.

Em linhas gerais, a iniciativa consiste em um processo muito técnico de levantamento de indicadores possuindo as mais diversas fontes que vão desde dados da prefeitura, passando por coleta de dados de órgãos de controle, até um processo de pesquisa de opinião pública¹⁴ feito juntamente com a população. Após uma série de análises¹⁵, foram estipulado seis (06) temas prioritários no Plano de Ação João Pessoa Sustentável, são eles: i) Desigualdade Urbana e Uso do Solo/Ordenamento territorial; ii) Competitividade da Economia/Emprego; iii) Gestão Pública Moderna/Gestão do Gasto Público; iv) Segurança; v) Mitigação da Mudança Climática/Vulnerabilidade a Desastres; vi) e Mobilidade/Transporte.

¹³ Elevada a nível de programa há três meses, implicando em uma dotação orçamentaria mais relevante do que quando possuía o status de iniciativa.

¹⁴ De acordo com o Plano de Ação João Pessoa Sustentável, foram aplicados 625 questionários distribuídos em todos os bairros da cidade, cada questionário contendo 105 perguntas, no intuito de identificar de que forma os cidadãos enxergam o município de João Pessoa e quais temáticas deveriam ser consideradas prioritárias.

¹⁵ Por intermédio da realização de pesquisas técnicas, análise de campo e consulta as organizações locais.

A adesão da cidade de João Pessoa a Iniciativa, e a consequente elevação do tema do desenvolvimento sustentável a agenda governamental do município, ocorreu ainda no ano de 2013. A criação, por parte do atual prefeito reeleito, Luciano Cartaxo, de uma equipe técnica de transição composta por dois funcionários que possuíam vasta experiência em planejamento, sendo eles: o Romulo Polari, ex-reitor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), e Fábio Guerra, auditor fiscal do Estado com experiência em projetos de operações de crédito tanto externo e interno, inclusive com o PNUD, possibilitou que essa equipe de gestão se lançasse em busca de conhecer alternativas que objetivassem melhorias na cidade. Em missão em Brasília, a equipe teve contato com o programa Cidades Sustentáveis da Rede “Nossa São Paulo”, que possui como foco principal o desenvolvimento sustentável das cidades por meio da coleta e acompanhamento de indicadores. Assim, a partir do ano de 2013, a gestão se engajou nessa coleta de dados para a formulação desses indicadores, após serem apresentados, por intermédio da Rede de Sustentabilidade, ao projeto do BID e a sua Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. De acordo com o Secretário da Receita Municipal, Adenilson de Oliveira, a oportunidade pessoense de ingressar na Iniciativa veio “através da parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), que tem um fundo socioambiental, onde destina parte de recursos para elaboração de projetos de sustentabilidade”. Assim, “a Prefeitura entrou nessa parceria da Caixa com o BID para fazer o Plano de Ação de Cidades Emergentes e Sustentáveis”.¹⁶

Dessa forma, tendo em vista o engajamento da gestão na elevação do tema de desenvolvimento sustentável a agenda governamental e a procura de alternativas e soluções a essa problemática, refletidos na adesão da cidade a ICES, nessa primeira etapa não houve uma participação direta do Banco.

3.3.1 Formulação, tomadas de decisão e implementação das políticas

A parte mais ativa da participação do Banco é observada no processo de formulação/tomada de decisão e na implementação das políticas. Diferentemente dos demais projetos, a ICES possui uma plataforma e uma metodologia própria que vem sendo utilizada nas cidades inseridas no programa. Eles possuem uma metodologia na qual o ente subnacional deve seguir, praticamente, a risca. Na etapa 1, a fase de diagnóstico, o

¹⁶ Entrevista cedida pelo gestor Adenilson de Oliveira Ferreira, atual Secretário da Receita Municipal e o principal responsável pela ICES em João Pessoa.

município é obrigado a seguir todos os indicadores propostos. Essa irredutibilidade na aplicação da metodologia acaba gerando algumas distorções pelo fato de que alguns fatores podem ser aplicados perfeitamente a cidade de João Pessoa, mas não caberiam a cidade do México, por exemplo.

A prefeitura de João Pessoa enfrentou algumas dificuldades quanto ao estabelecimento desses indicadores, a priori, pela falta de uma cultura na utilização desse tipo de mecanismo, e, posteriormente, pelo fato de alguns indicadores serem difíceis de serem aplicados na realidade local. Na pesquisa de percepção cidadã, por exemplo, as cento e cinco (105) perguntas realizadas foram impostas pelo Banco a todas as cidades inseridas na ICES. A prefeitura de João Pessoa tentou reduzir o número dessas perguntas para noventa (90), por acreditarem que algumas perguntas¹⁷ não condiziam com a realidade encontrada, mas o Banco foi firme quanto a aplicação da sua metodologia e manteve o questionário com seu modelo de origem.

O BID então impõe a metodologia que deve ser utilizada para o levantamento de dados da cidade e, em seguida, analisam todos os relatórios produzidos pelos especialistas. Caso o Banco ache que algum relatório não esteja dentro dos seus padrões, eles contratam uma equipe própria de especialistas para refazer os estudos, estando todas as ações a mercê da aprovação do BID. Assim, no quesito metodológico, a rigidez e a irredutibilidade imperam.

Já no que tange ao projeto de investimento em si, a prefeitura teve um pouco mais de liberdade na sua criação, resultando na Carta Consulta feita pela PMJP. No entanto, isso não implica que a participação do Banco tenha sido reduzida ou afetada, ele ainda continuou exercendo bastante influência delimitando o que podia ou não ser incluído para o financiamento e determinando os valores dos projetos, como no caso da imposição do valor do plano de mobilidade urbana e da criação do Centro de Cooperação da Cidade (CCC), ações que a prefeitura da cidade foi obrigada a acatar.

A Coordenadora da Dimensão de Sustentabilidade Fiscal e Governança a época, Rosa Márcia França¹⁸, aponta que em outros processos de cooperação internacional realizadas com o Banco Mundial, por exemplo, a prefeitura era responsável por elaborar os manuais e o BIRD se limitava apenas a sua aprovação ou sugestão de alguma mudança. No

¹⁷ Perguntas envolvendo enchentes, terremotos. Questões que destoam totalmente da realidade da capital paraibana.

¹⁸ Entrevista cedida pela antiga integrante da equipe gestora da ICES na cidade de João Pessoa. Atualmente, ela compõe o Projeto Cooperar, órgão do estado também responsável pela realização de cooperação financeira internacional com organizações internacionais.

caso do BID, especificamente na ICES, o banco enviou um especialista para escrever o manual, a projeção econômica da cidade e toda a parte fiduciária. A equipe da prefeitura se limitou então a fornecer e discutir informações, sendo a elaboração do manual feita todo pelo banco. Ao fim, a prefeitura é questionada sobre a aprovação do manual, porém, eles não possuem muita margem de manobra para revogá-lo ou alterá-lo.

Um grande problema da ICES na cidade, é a grande deficiência da equipe responsável pela coordenação do projeto. A equipe era composta, inicialmente, por quatro integrantes. Atualmente, a equipe gestora da iniciativa é composta por três pessoas, na qual, apenas uma delas possui experiência na realização de cooperação internacional financeira com organismos internacionais. Com isso, o banco acaba tendo que suprir essa carência da falta de equipe local, enviando sua própria equipe para a realização das tarefas necessárias. A entrevistada acredita que se a capacidade da prefeitura de atuar nesse tipo de projeto fosse maior, o Banco seria bem menos impositivo, no máximo, as coisas seriam feitas a quatro mãos. Ela afirma que o Banco, ao perceber a deficiência da equipe local, aumentou a sua interferência direta na ICES João Pessoa. Porém, independente da capacidade da equipe local, a palavra final sempre é do Banco.

Na parte da formulação e criação dos projetos, a relação entre ambos os atores envolvidos é mais democrática, no entanto, ainda se fazendo presente imposições por parte do BID. A primeira imposição na etapa de formulação, foi a contratação da equipe da Fundação Joaquim Nabuco, sem nenhum tipo de influência e participação da prefeitura. Como consequência disso, a maioria desse corpo de especialistas contratados vieram do Recife, sem o menor conhecimento da realidade local. Foram dispendidos um (01) milhão de reais nessa fase do processo, aportado pela CAIXA, sem nenhum retorno financeiro.

A elaboração da carta consulta de João Pessoa começou a ser feita antes da finalização da etapa de diagnóstico proposta pela metodologia da iniciativa. A prefeitura, junto com uma consultora do banco, realizou uma pesquisa com todos os secretários e técnicos das secretarias envolvidas no projeto da ICES, fazendo uma espécie de brainstorm, apontando os pontos fracos e fortes, e, principalmente, realizando o levantamento das carências dessas secretarias e o porquê delas existirem. Depois da realização dessa análise (trabalho feito com uma linha de base prévia, com metas a serem alcançada, e definição do valor que poderia ser aplicado em cada uma das ações das secretarias), por “coincidência”, as ações que tinham sido elencadas como prioritárias para esses técnicos, foram as ações que depois foram priorizadas pelo plano de ação. Assim, a

imagem que os técnicos tinham sobre a cidade, acabou sendo a mesma imagem que os especialistas tiveram por meio da etapa de diagnóstico.

Nesse sentido, a partir da criação da matriz de problemas (quadro lógico), em detrimento da realização dessa análise interna, muitos problemas já eram do conhecimento da prefeitura. O Banco, que já veio com um conceito de desenvolvimento urbano, um dos viés da ICES, recorreu a prefeitura para que esta designasse onde seriam as melhores aplicações de projetos nessa esfera. Assim, as secretarias envolvidas resgataram estudos feitos anteriormente na cidade, focados na questão dos complexos e das comunidades, no qual fora acordado que o governo federal entraria com a parte de habitação e a ICES entraria com a infraestrutura.

No entanto, a questão da formulação de projetos não constitui um papel único e exclusivo da prefeitura de João Pessoa. O BID trouxe equipes estrangeiras, a exemplo da SAAB, para a realização da formulação de projetos voltados para habitação, além da utilização de técnicas sustentáveis. Porém, as técnicas e os projetos propostos por essas equipes não eram condizentes¹⁹ com a realidade local da cidade. A entrevistada ressalta que, apesar do insucesso, esse intercâmbio também foi muito positivo para a equipe da prefeitura, que passou a se utilizar de novos conceitos/aprendizados sobre sustentabilidade trazidos através da participação do banco e das suas missões. Elas forneceram um novo olhar e novas carências para a perspectiva do desenvolvimento urbano que a prefeitura não possuía. Então, nesse processo, o BID também passou a dar sugestões sobre as ações que poderiam ser adotadas.

Apesar de ambas as partes possuírem participação no processo de formulação dos projetos, a prefeitura municipal tinha um grande poder de influência na determinação da execução desses projetos. Alguns projetos formulados pelo BID eram totalmente inexecutáveis na realidade local, assim, ao longo que a prefeitura ia apontando essas falhas de aplicabilidade local dos projetos, o Banco cedia e acatava o que havia sido exposto pela prefeitura.

3.3.2 Monitoramento e avaliação de políticas

¹⁹ Um exemplo disso foi a criação de projetos habitacionais pela equipe da Coreia, enviada pelo BID, designando a utilização de materiais capazes de impedir o alastramento do frio durante o inverno (realidade que não se aplica a capital paraibana) e também de difícil acesso e compra no país.

Quando se trata do monitoramento e avaliação dos projetos, a preocupação central do Banco é de que os recursos disponibilizados sejam utilizados da forma mais eficiente possível. A metodologia da ICES se propõe então a criação de uma rede em cada município que acompanhe a correta implementação desses planos. Essa rede não servirá apenas para monitorar os planos de ação das cidades, ela seria capaz também de criar novas estratégias e levantar novas possibilidades de intervenção para enriquecer tais planos, na medida em que o BID reconhece a possibilidade de haver melhorias. Os planos de ação não são fechados, inalteráveis, eles possibilitam que novas ideias sejam incorporadas, mas sempre embasadas por uma perspectiva técnica, pautadas em indicadores e que não dê margem para que os dados sejam contestados.

No Brasil, mediante um processo seletivo, o Banco designou a Baobá – Fundo para Equidade Social, uma organização sem fins lucrativos, para desenvolver o monitoramento de todas as cinco (05) cidades brasileiras inseridas na Iniciativas. No entanto, todo o processo deve se encaixar aos moldes proposto pelo Banco em sua metodologia.

Essa rede de monitoramento conta com quatro (04) áreas da sociedade civil, a universidade, as organizações da sociedade civil, o setor produtivo e a mídia, cada um desses setores possuindo seus próprios representantes. No dia 17 de novembro de 2016, será realizado na cidade um fórum para que se comece a moldar e estruturar essa rede de monitoramento de forma que o cidadão seja capaz de acompanhar como está sendo a implementação do plano, sugira novas atividades, aponte indicadores que devem ser acompanhados.

A rede não contará com a participação da Prefeitura Municipal de João Pessoa, pois a mesma constitui o próprio objeto a ser analisado, acompanhado e monitorado. Evidentemente, a prefeitura terá sua relevância nessa etapa do processo, uma vez que, os pareceres dos indicadores que serão acompanhados são gerados e disponibilizados pelos órgãos responsáveis pelos setores envolvidos no projeto, por exemplo a empresa de água e saneamento básico, e também pela própria prefeitura.

Vale destacar que o objetivo dessa rede não é ser uma organização a mais no território nacional, e sim de articular todas as iniciativas presentes nos municípios brasileiros para que possa ser feito o devido acompanhamento dos indicadores e, como dito anteriormente, garantir que os recursos utilizados sejam direcionados para a melhoria desses indicadores. Dessa forma, através dos indicadores, será possível analisar o que melhorou e o que não melhorou, o que é necessário para avançar no plano, como foi usado os recursos disponibilizados para atividades específicas do plano, entre outras coisas.

Atualmente, a cidade de João Pessoa encontra-se no processo de criação dessa rede que está sendo feita mediante a realização de fóruns com a participação dos vários segmentos da sociedade civil. Neles, as agendas e demandas desses grupos estão sendo expostas a fim de se criar uma plataforma comum em que tais atores sejam capazes de agir e monitorar esses indicadores. A etapa conseguinte será a formalização dessa rede com os cinco municípios. As organizações que fazem parte desses municípios vão decidir se desejam a criação de uma organização com personalidade jurídica nova ou se alguma das organizações presente e já existente no país será capaz de suprir esse papel de secretariar a rede.

3.3.3 Disseminação das políticas através da ICES

Ao nosso estudo, a conclusão que se chegou é de que a atuação do Banco, através da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, caracterizou um processo de transferência de políticas, baseado na decisão racional da prefeitura municipal de João Pessoa de aderir a iniciativa por enxergar na sua instituição e suas práticas, uma alternativa efetiva para a cidade. O objeto transferido consistiu então em um programa de políticas com meios e instrumentos específicos definidos para todo o curso de ação para a implementação dessas políticas.

Os elementos e as políticas da ICES foram transmitidos por meio dos mecanismos de aprendizado e também por meio da coerção indireta. Nela, o aprendizado seria caracterizado pelo fato, já mencionado anteriormente, da escolha racional do governo municipal de alternativas e soluções disponíveis no âmbito internacional que já teriam sido utilizadas por outros atores, em detrimento do conhecimento prévio acerca dos seus resultados. Seguiu-se então, de forma voluntária, o exemplo proposto pelo Banco Interamericano e a sua Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis por considerar esta a melhor alternativa para solucionar os problemas que cercam a cidade. Aqui, o mecanismo de aprendizado levou a uma transferência de políticas públicas por meio da utilização de uma rede internacional de políticas desenvolvimentistas para a resolução dos problemas locais. Já a coerção indireta pode ser observada por meio da própria iniciativa da prefeitura de João Pessoa, pressionados a resolverem os problemas existentes na cidade, como forma de desenvolver a região em busca de acompanhar as constantes demandas e mudanças proporcionadas pelo cenário econômico tanto interno quanto externo. Como identificado

pela literatura, principalmente no que concerne as organizações internacionais, foi possível observar na análise a presença de uma coerção negociada através da utilização da capacidade persuasiva do Banco Interamericano em decorrência dos interesses que encontram-se em jogo. No processo de tomada de decisão na ICES em João Pessoa, há uma clara influência do Banco.

Por fim, fora possível observar que as lições provenientes da ICES foram incorporadas pela capital paraibana por meio da emulação. A prefeitura de João Pessoa definiu a iniciativa como o melhor padrão para a solução dos seus problemas locais, porém, não houve uma mera cópia do modelo proposto pela ICES. Observou-se a realização de diversas adaptações ao programa para que este fosse capaz de ser aplicado e também servir as demandas da cidade. Houve então uma transferência de ideias das políticas e dos programas a serem implementados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, esse trabalho buscou demonstrar a importante e pouco discutida relação entre uma organização internacional e um ente subnacional no processo de disseminação de políticas públicas, por meio de uma análise de estudo de caso da implementação da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, no município de João Pessoa. Nesse sentido, a exposição teórica sobre a disseminação de políticas apresentada abordou as principais formas que esse processo pode ocorrer, elencando seus principais mecanismos e atores envolvidos.

A prática da difusão/transferência de uma política é capaz de promover um efeito de modelagem nos países, conectando-os à diversas esferas e níveis diferentes, viabilizando a redução dos gastos e das assimetrias presentes no sistema internacional, mediante a adoção de soluções já existentes na qual é possível ter um conhecimento prévio de seus resultados e efeitos. A participação das organizações internacionais, principalmente por intermédio das agências internacionais de fomento, acaba inserindo novas perspectivas acerca da análise do processo decisório, que, em detrimento do fenômeno da disseminação de políticas, extrapolam as fronteiras territoriais dos países. Assim, os processos decisórios internos passaram a ser diretamente influenciados por ideias situadas fora da esfera governamental.

Essa ‘nova’ influência vinda do âmbito externo acaba gerando impactos significativos no processo de formulação de políticas domésticas de um país. Assim, a explanação teórica e adoção de um modelo analítico de políticas públicas tornou-se essencial para o entendimento da participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no processo de *policy making* do município de João Pessoa por intermédio da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. O modelo do ciclo de políticas públicas, e, conseqüentemente, a sua subdivisão proposta (formação de agenda; formulação e tomada de decisão; implementação; e monitoramento), permitiram a análise da atuação do Banco de forma detalhada e graduada durante o processo decisório acerca das políticas que serão implementadas.

Como foi possível observar, o Banco desempenhou um papel bastante impositivo na maior parte das etapas que seguem a ICES. A formulação, tomada de decisão e implementação de políticas foram marcadas por uma forte atuação do BID em

contrapartida a uma atuação coadjuvante da Prefeitura de João Pessoa. Vários foram os motivos para tanto, alguns deles atrelados a própria metodologia e estrutura da Iniciativa e outros provenientes da condição local do município, como o quadro deficitário de funcionários e a sua falta de experiência em ações de cooperação financeira.

Vale ressaltar que, apesar da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis possuir uma plataforma metodológica padrão imposta a todas as cidades que a compõe, não é possível inferir, a partir da análise do caso de João Pessoa, que a atuação e participação do Banco em todo o processo de disseminação das políticas através da ICES seja feita de forma semelhante entre todos os municípios. Na análise apresentada no trabalho em questão, fatores e atores locais foram peças chaves na definição da atuação do BID em todo o processo.

Apesar da importância do fenômeno, ainda existem poucos estudos sobre o papel das Organizações Internacionais na transferência de conhecimentos e difusão de políticas públicas com municípios, o que, ainda, cria outras questões de grande relevância e que merecem destaque como: a efetiva implementação das políticas, o processo de monitoração das atividades e avaliação dos resultados alcançados.

BIBLIOGRAFIA

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Estratégia do BID com o Brasil (2012 – 2014), 2012a. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36850901>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Guia metodológico 2012, 2012b. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37099984>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Plano de Ação João Pessoa Sustentável. 2014a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Um olhar abrangente sobre João Pessoa. 2014b. Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2014-10-13/plano-de-acao-joao-pessoa-sustentavel,10936.html>. Acesso: 03/03/2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Manual para instrução de pleitos – MIP, 2014a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/410415/Modulo17_Operacoesd ecredito_MIP_SADIPEM/eedc291f-1529-48c4-b8fb-2f56d9d63024>. Acesso em: 14/05/2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Resumo Carta Consulta nº 60050, Brasília, 14 de novembro de 2014b.

CAMACHO, Tatiana Silveira. Teorias de transferência de políticas públicas. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS. GT19 - Políticas Públicas. Agosto, 2005.

CARVALHO, Thales Leonardo. A Reutilização de políticas pelo mundo: compreendendo os processos e a literatura sobre difusão/transferência de políticas públicas. Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais, v. 11, n. 21, p. 66-85, 2012.

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning? Annual Review of Sociology, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-23, jan. 2000.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, jun. 1996.

EVANS, Mark. At the interface between theory and practice – Policy transfer and lesson drawing. Review of “Learning from comparative Public Policy: a practical guide”, by Richard Rose. *Public Administration*, v. 84, n. 2, p. 479-515, 2006. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118609446/abstract?CRETRY=1&SRETRY=0>.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções-revista de estudos interdisciplinares*, v. 14, n. 2, p. 335-372, 2012.

ICES BRASIL. Apoiando Cidades Médias a Desenvolver estratégias Integradas para o Futuro.

JANN, Werner & WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. IN: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. & SIDNEY, Mara S. (ORGs.). *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*. CRC Press. 2007.

LIMA, Luciana Leite e D’ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*. V. 21, N. 48. Dez. 2013. p. 101-110.

MARIN, Pedro de Lima. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, 2011.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, v. 30, n. 3, jun. 2009, p. 269-288.

OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina; STARKE, Peter. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. *Social policy & administration*, v. 47, n. 1, p. 111-129, fev. 2013.

PAGE, Edward C. The Origins of Policy. IN: MORAN, Michael; REIN, Martin & GOODIN, Robert E. (ORGs). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford, Oxford University Press. 2006.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. Revista do Serviço Público. Ano 51, N 1. Jan-Mar 2000

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? Journal of Public Policy, v. 11, n. 1, Lesson-drawing across nations (Jan.-Mar., 1991), p.3-30. Cambridge University Press. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4007336> .

SILVA, Evelise; KAUCHAKJE, Samira. Banco Mundial e poder simbólico – as Organizações Internacionais e sua atuação na transferência e difusão de políticas públicas. 3º Seminário de Relações Internacionais “Repensando interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no Século XXI”. Florianópolis (SC), 29 e 30 de setembro de 2016.

SILVA, Pedro Luis Barros e MELO, Marcus André Barreto. O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº16, Jul/dez 2006, p.20-45.

SUGIYAMA, Natasha Borges. Political incentives, ideology and social networks: the diffusion of social policy in Brazil. Paper delivered at the 2004 Meeting of the Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada, October7-9, 2004.

TREVISAN, Andrei Pittol e VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão de literatura de um campo em construção. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 42 (3), maio-jun 2008. p. 529-550.

APÊNDICE

Apêndice A:

ENTREVISTADOS

Nome: Adenilson de Oliveira Ferreira

Cargo que ocupa: Secretário da Receita Municipal de João Pessoa

Nome: Joseuma Barbosa

Cargo que ocupa: Assessora técnica integrante da Secretária da Receita Municipal de João Pessoa e Membro do corpo técnico da ICES João Pessoa

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA

Pergunta: Como se deu a entrada do município de João Pessoa na ICES? Essa iniciativa de cooperação partiu do BID ou da Prefeitura?

Resposta: Em 2012, o Prefeito Luciano Cartaxo formou uma equipe técnica de transição com duas pessoas que já tinham experiência em planejamento: Romulo Polari, ex-reitor da UFPB, e Fábio Guerra, auditor fiscal do Estado com vasta experiência em projetos, inclusive com o PNUD e outros organismos – tanto com operações de crédito interna quanto externa. Após a eleição – depois de outubro de 2012 -, essa equipe da gestão, juntamente com Luciano Cartaxo, viajou para Brasília buscando conhecer projetos que visassem melhorias na cidade de João Pessoa. Com isso, eles conheceram o programa da Rede “Nossa São Paulo”, que se chama Cidades Sustentáveis, o qual visa alcançar maior sustentabilidade para cidade, trabalhando a partir da coleta e acompanhamento de indicadores. Já em 2013, a gestão começou a coletar dados para esses indicadores, após tomar conhecimento desse projeto [do BID] com a Rede de Sustentabilidade.

A Iniciativa em 2013 aqui no Brasil, só existia em Goiânia/GO, que foi o projeto piloto. E aí vem a oportunidade de João Pessoa entrar, através da parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), que tem um fundo socioambiental, onde destina parte de recursos para elaboração de projetos de sustentabilidade. E então, a Prefeitura entrou nessa parceria da Caixa com o BID para fazer o Plano de Ação de Cidades Emergentes e Sustentáveis.

Nesse Plano de Ação, o que se buscava era o seguinte: a partir de um diagnóstico rápido, identificar quais os principais problemas da cidade e quais soluções poderiam ser aplicadas

para diminuir ou mesmo eliminar os problemas identificados. Então, começou-se esse diagnóstico em 2013 e o plano de ação foi apresentado em 2014.

Para entrar nesse Programa Cidades Sustentáveis, a Prefeitura teria que cumprir três condições: ser uma cidade emergente, com crescimento populacional; ter capacidade institucional para tocar um projeto desse porte – porque você começa coletando 117 indicadores, e os dados coletados passam por quatro filtros. Ou seja, é preciso ter uma boa estrutura para fazer esse trabalho. A questão toda é se inserir no tamanho populacional determinado; ter um potencial econômico e o potencial institucional.

Com o Plano de Ação, viu-se a necessidade de gastar cerca de 1 bilhão e 250 milhões para resolver parte dos problemas levantados. Daí surge o problema de levantar uma linha de crédito (uma fonte de recurso para isso). Apesar de termos recursos próprios e recursos do governo federal, ainda precisávamos de mais recursos, daí surgiu a ideia de fazer essa linha de crédito com o BID. Assim, a Prefeitura ofereceu uma carta consulta, que passa pelo Ministério do Planejamento, e que é analisada pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), que analisa o pleito de financiamento externo e diz se a Prefeitura pode prosseguir com esse projeto. Primeiro é feita essa análise pela COFIEEX, já que é o Tesouro Nacional que vai garantir essa linha de crédito. É preciso que haja esse primeiro aval para que se possa depois negociar e chegar até a fase de contratação.

P: Então foi a PMJP que teve a iniciativa de buscar financiamento com o BID para executar do projeto? A adesão, por si só, do programa não garantiria essa cooperação por parte do Banco?

R: A Prefeitura foi atrás de recursos. E para entrar nesse Programa Cidades Sustentáveis, a Prefeitura teria que cumprir três condições: ser uma cidade emergente, com crescimento populacional; ter capacidade institucional para tocar um projeto desse porte – porque você começa coletando 117 indicadores, e os dados coletados passam por quatro filtros. Ou seja, é preciso ter uma boa estrutura para fazer esse trabalho. A questão toda é se inserir no tamanho populacional determinado; ter um potencial econômico e o potencial institucional.

P: E quanto ao processo de desenvolvimento dos projetos da Iniciativa pela Prefeitura, como se deu? Os projetos surgiram a partir da análise dos dados levantados?

R: Alguns projetos já haviam sido pensados, e apenas foram embasados cientificamente a partir da metodologia da Rede de Sustentabilidade; já outros surgiram a partir do

levantamento dos indicadores. Percebemos que os projetos levantados atendiam a necessidade que a cidade tinha. Muitos projetos já estavam sendo pensados e só ganharam embasamento científico realmente.

P: Qual foi a contribuição do BID na formulação dos projetos? A prefeitura tinha certa liberdade para a sua criação, e o Banco apenas moldava colocando algumas regras?

R: O Banco ajuda muito por conta da experiência deles nesses tipos de projetos. Recebemos aqui consultores com cerca de 20, 30 anos de experiência em projetos de urbanização pela América Latina toda. Eles têm muito know-how, mas a decisão mesmo é da Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP). Quem vai fazer mesmo é a PMJP, e o que vai ser feito é aquilo que é priorizado pela Prefeitura. A metodologia aponta de forma objetiva de que forma você pode priorizar, de que forma pode ser feita essa priorização. Logo, fica até esquisito fugir daqueles métodos – de levantamento de indicadores e filtros, inclusive com pesquisas de opinião pública. Assim, a prefeitura fica amarrada pela metodologia, mas é a Prefeitura quem decide quais ações vai fazer. O interessante nesse Plano de Ação é que quem tocou foi a Secretaria da Receita, o que à primeira vista é esquisito pelo fato de se tratar de uma ação de planejamento, mas há um lado bom pelo fato dos gestores envolvidos já terem experiências em tocar outros projetos [desse porte], mas a Secretaria [da Receita] não colocou a opinião dela. A Secretaria da Receita deixou cada secretaria colocar a sua opinião. A secretaria só conduziu de forma a coordenar o projeto, mas não influenciou na decisão. Isso foi bom porque se, talvez, o projeto tivesse sido tocado por uma secretaria como Meio Ambiente ou Planejamento, por exemplo, elas tivessem puxado mais para o lado delas (enfocado mais em alguma questão específica).

P: Vocês precisam de alguma aprovação do BID nesses projetos?

R: O BID tem algumas políticas. Uma delas é a de readequação. Na comunidade Beira Rio está prevista algumas ações e vamos levar isso em consideração, além dos mapeamentos feitos por uma instituição espanhola e de Brasília, que analisou questões ambientais da comunidade Beira Rio. A ideia é que se tenha um mínimo de intervenção possível. O que se busca é a readequação, então, se a gente chegasse com um projeto que cause muito impacto [negativo] nessas comunidades, eles não iriam aceitar.

Temos que seguir esses parâmetros que eles adotam com base em experiências anteriores de mais de 30 anos aqui na América Latina. Mas também não tivemos que mudar nada na

forma como já estávamos trabalhando porque a Habitação já trabalhava desse jeito. As pessoas têm suas raízes ali, e não querem sair de suas localidades. No caso da Beira Rio, fizemos um plano diretor para toda intervenção.

P: O Banco então joga as diretrizes e a PMJP desenvolve as políticas?

R: Sim, sempre buscando alcançar a sustentabilidade, sendo condizente com esse objetivo. E proposta através do diálogo com a PMJP.

Inclusive teve uma empresa coreana que veio aqui na Comunidade Beira Rio e propôs a construção de casas sustentáveis, porém, a Secretaria de Habitação identificou que o projeto formulado não seria aceito pela CEF, pois não atendia as condições e aos parâmetros de habitação da CEF. Então o BID ouviu a Habitação e acatou. Da mesma forma que o BID coloca, nós também colocamos nossas condições. Não é nada imposto, tudo é realmente discutido. E tem muita gente competente na Habitação, Seplan e Semob para fazer tudo isso.

P: Aqui em João Pessoa houve alguma demanda pela participação de empresa, matéria-prima ou consultoria internacional? [considerando que há algumas cláusulas do BID que vão nesse sentido]

R: Esse pessoal que veio da Coreia veio através do BID para mostrar a experiência deles e ajudar um pouco no desenvolvimento da iniciativa no caso da Beira Rio. No início, quando estávamos fazendo o controle e mapeamento da cidade, também veio um pessoal da Suécia, que ajudou de início. O restante do pessoal de fora eram consultores do BID mesmo, de Washington e da América Latina.

Quando a gente contratou o PFN, que era um recurso que vinha do BID ainda, tinha uma cláusula que diz que os materiais tem que ser adquiridos de países membros do BID – salvo engano-, daí tínhamos que colocar na licitação isso. Mas como a lista de membros é bem extensa, envolve quase todo mundo.

P: A Secretaria já tem os projetos?

R: Boa parte deles, sim. Já temos o Plano de Ação, os termos de referência, e falta mesmo o financiamento. Temos os componentes e cada secretaria entra nos componentes. Cada secretaria identifica os projetos e repassam para matriz, já os valores são definidos com os consultores e Secretários. Após isso, atualizamos a carta consulta.

P: Qual a contrapartida estabelecida pelo BID?

R: Para que BID aceite a operação, ele tem algumas condições: é preciso fazer um relatório da avaliação ambiental de toda operação – para verificar a afetação ambiental; avaliação econômica – para auferir os ganhos que a comunidade vai ter. Por exemplo, a gente está prevendo uma intervenção na comunidade Beira Rio, então precisamos saber o valor que a gente vai alocar lá, qual é o ganho que a comunidade vai ter. Estamos fazendo uma pesquisa que identifica o valor dos imóveis na região, porém, sabemos que após os investimentos do Projeto, esse imóvel passará a ter outro valor. Esse relatório ainda está sendo feito. Talvez seja finalizado daqui a dois meses.

Assim, o BID vai cobrar muitos mapas e relatórios de acompanhamento e monitoramento que terão que ser feitos e entregues pela PMJP. E isso, institucionalmente para PMJP, é muito bom, é excelente. Estamos trabalhando com gestão de resultados [a metodologia] na Secretaria da Receita e vemos que isso vai dar realmente resultado, pois você tem um norte a seguir. E o que eu vejo de interessante no BID é trabalhar de forma muito amarrada, sem deixar nada solto, à discricionariedade.

P: Esse processo de negociação tem durado mais ou menos quanto tempo? (para obtenção do crédito)

R: Ainda estamos em negociação. Passamos agora pela COFIEX. Ainda estamos no começo da operação de crédito. Ainda não entramos na fase que é chamada “negocial”, conforme o Manual para Operação de Crédito. Basicamente o que temos aqui é um projeto (e isso já é muito bom). Já temos um Plano de Ação, já sabemos o que vamos fazer, mas a gente só recebeu ainda o primeiro aval pelo governo federal. Precisamos passar de novo pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional), que negocia as cláusulas contratuais junto com a Prefeitura. (Aí entra os três negociando: O Banco, Prefeitura, e a STN). Depois ainda vai passar ainda pela Procuradoria da Fazenda Nacional e posteriormente para o Congresso Nacional.

P: Secretário, você acha que essa burocracia [do BID] acaba atrapalhando o processo? Vocês tiveram alguma dificuldade nesse sentido?

R: O que eu percebi - não muito pela parte do BID -, mas pela situação econômica do país, isso atrapalhou bastante. Porque a gente tinha que passar pela análise da COFIEX, e o Ministério de Planejamento demorou mais de um ano para fazer essa reunião. Então, isso aí realmente atrasou, mas não foi por conta do BID. Foi por conta do cenário atual.

P: Então, a coordenação do projeto na PMJP teve um problema maior no governo federal do que no próprio BID para desenvolver a negociação?

R: Normalmente, o governo federal tem muito interesse em fazer isso. E eles possuem também vários programas que buscam otimizar a gestão. A questão da dificuldade, portanto, não vem necessariamente do governo federal, mas do momento de restrição que estamos passando e isso afetou o processo.

O governo federal tem apoiado algumas ações. Inclusive, a reunião da ONU que teve na semana passada foi totalmente sobre desenvolvimento sustentável, e o pessoal abordou muito os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. E se você for ver, o Plano de Ação é totalmente voltado para isso, é bem atual.

P: O governo federal interfere de alguma maneira na relação de vocês com o BID, ou apenas na questão financeira da liberação de crédito e financiamento?

R: Sim, ele interfere e analisa se o programa é viável, se é bom, nessa primeira etapa de análise do programa. Esse foi o primeiro passo feito na COFIEX. Ele olha isso, inicialmente; e depois na fase contratual, ele analisará tudo novamente, principalmente porque é garantidor do empréstimo, já que se a prefeitura não pagar, é o governo federal quem pagará. Então ele [o governo federal] vai olhar tudo isso. Eles olham se as cláusulas contratuais estão condizentes, inclusive para proteger a PMJP; e analisa o mérito, vendo se o projeto poderá alcançar os objetivos a que se propõe. Para chegar ao atual estágio, precisamos do aval da comissão da COFIEX.

P: Vocês sentem alguma falta/necessidade de uma assessoria internacional na Secretaria da Receita (ou PMJP) para lidar com projetos de cooperação internacional?

R: Sim, em minha opinião, deveria ter uma equipe própria para tocar projetos desse tipo. Não sei se é porque essa está sendo a primeira iniciativa da Prefeitura desse tipo, mas acho que deve seguir para isso porque para fazer esses projetos e termos de referência é preciso ter uma equipe boa e multidisciplinar que tenha experiência.

P: Durante as negociações, foi a equipe da Secretaria da Receita da PMJP que tratava diretamente com o Banco, ou era outra equipe?

R: Sim, era a gente (da Secretaria da Receita) de acordo com - e envolvendo - outras Secretarias. Há uma unidade gestora do projeto, que é a unidade preparatória do projeto

UPP que vai ser transformado em UGP. Nele, estão os funcionários, e são eles que juntamente com o coordenador que vão tocando o projeto.

Mas eu realmente vejo que lá na frente será preciso ter uma equipe [de *expertise* internacional] específica para isso, seja vinculada ao gabinete do prefeito ou algo assim. Esse projeto tem muita integração com várias secretarias. A gente ainda está numa fase de contratação, por mais burocrática que seja, ainda é uma fase mais fácil. A execução é que vai exigir mais ainda dessa equipe. O que gosto muito desse trabalho é que eles são muito objetivos, mas para fazer até mesmo um pagamento é preciso preencher cerca de vinte relatórios - exigindo muita burocracia. O BID vai cobrar muitos mapas e relatórios de acompanhamento e monitoramento que terão que ser feitos e entregues pela PMJP em tempo hábil.

P: Essa é uma das contrapartidas que eles demandam?

R: Sim. E isso, institucionalmente, para PMJP, é muito bom. Estamos trabalhando com gestão com resultados [a metodologia] na Secretaria da Receita e vemos que isso dar realmente resultado, pois você tem um norte a seguir. E o que eu vejo de interessante no BID é trabalhar de forma muito amarrada, sem deixar nada solto, à discricionariedade.

Quanto ao monitoramento, na cartilha [do projeto] tem a quinta fase, que é a de monitoramento. Tivemos uma reunião no BID justamente para definir como será feito o monitoramento. É importante que se adote um modelo para ser usado não só pela gestão, mas pelo próprio Estado, para evitar que não haja continuidade na gestão e ação pública. É preciso que o pessoal entenda que é melhor gastar tempo em planejamento porque lá na frente você tem um ganho bem maior.

P: E quanto ao orçamento final da ICES, desde o início, já estava definido em 100 milhões?

R: Mas quando falamos em orçamento do programa nos referimos à divisão atualizada e revista. Quando fizemos a carta consulta em 2013, fizemos uma carta de 100 milhões de dólares, quando o dólar era R\$ 2,30 [para conseguir investimento do BID]. A carta consulta é de 200 milhões: 100 milhões em contrapartida que podem ser oferecidas, inclusive, em obras que estão em andamento pela cidade através de recurso federal; e 100 milhões é o recurso de financiamento em dólares. Então, na época era de 230 milhões. Temos que rever agora e até mesmo no final de tudo será preciso rever esses valores por conta da variação do dólar. Já na carta consulta (de agora) colocamos os produtos de forma

muito genérica porque se você especifica muito, você terá muito problema na execução. Temos como exemplo o problema do PFN, onde foi muito especificado o produto, restringindo muito a possibilidade de compra.

P: De forma mais específica, nas negociações vocês lidam com a equipe do BID do Brasil e de fora também. Há alguma dificuldade de caráter cultural nessa relação? A diferença cultural e a comunicação impactaram de alguma forma nos processos de negociações? Isso gerou alguma dificuldade?

R: Normalmente negociamos com brasileiros. Alguns poucos são estrangeiros. Foram poucas dificuldades. Se formos contextualizar, tivemos mais facilidades do que dificuldades. Eles são muito objetivos e focados.

O interessante é que há uma cobrança muito grande por prazo. Uma vez definido o prazo, eles realmente exigem aquilo que foi estabelecido. Nós tivemos que incutir isso na cabeça da equipe. Na Secretaria da Receita, 80% do quadro de funcionário são efetivos, e os comissionados estão aqui há bastante tempo; então, tivemos mais facilidade de trabalhar nessa equipe do que em outra secretaria aonde há mais rotatividade no quadro de pessoal. É preciso que o pessoal adote essa cultura mais objetiva e organizada.

P: Vocês trabalham em cooperação com outras secretarias e órgãos municipais para identificar os problemas e possíveis soluções?

R: Sim, o trabalho se dá em conjunto com dez secretarias. Envolve a Secretaria de Receita, Finanças, Meio Ambiente, Planejamento, Defesa Civil, Desenvolvimento Social, Procuradoria, e outras.

P: Para finalizar, qual a sua avaliação sobre o potencial da ICES?

R: Sinceramente, vejo que esse projeto é muito bom. Pode ser que eu não seja o coordenador até o final, mas se vemos que o projeto é bom para cidade, temos que brigar por ele. A cidade tem uma grande oportunidade com essa iniciativa, é um projeto muito bom. Já Recife, por exemplo, não está em um momento bom, pois já cresceu muito de forma desordenada e o custo de uma ação como essa iniciativa seria muito alto. Acredito que vamos evoluir para receber uma unidade executora de projeto que até já existe no Planejamento, mas que está negligenciada e precisa ganhar força. Se a gente executar esse projeto bem, vamos ganhar oportunidade de trabalhar com outros.

Apêndice B:

ENTREVISTADOS

Nome: Rosa Márcia França

Cargo que ocupa: Ex-Coordenadora da Dimensão de Sustentabilidade Fiscal e Governança da ICES em João Pessoa

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA

P: Você poderia falar um pouco sobre a ICES no geral?

R: Diferente de qualquer outro projeto, a ICES ela tem uma diferença porque eles já possuem uma plataforma criada e uma metodologia que já está sendo utilizada em quase 60 ou 70 cidades na América Latina e Caribe.

Essa metodologia, nos empréstimos normais, o ente deve seguir linhas gerais, mas ele possui liberdade para apresentar projetos. O máximo que o banco impõe são limites por categorias de investimento, por exemplo, 30% para consultoria, infraestrutura até 40%, capacitação x%. O banco coloca então limites de categorias de investimento e a prefeitura fica livre pra criar seus projetos.

Na ICES, eles possuem uma metodologia que a prefeitura deve seguir, praticamente, a risca. Por exemplo, na fase de diagnóstico da iniciativa, a prefeitura é obrigada a seguir todos os indicadores propostos. Porém, isso acaba gerando algumas distorções pelo fato de que alguns fatores podem se aplicar perfeitamente a cidade de João Pessoa, mas que não caberia a cidade do México, por exemplo.

P: A Prefeitura teria alguma margem de manobra nas negociações da ICES em João Pessoa?

R: A prefeitura enfrentou algumas dificuldades quanto a esses indicadores pelo fato de que não havia uma cultura, mas também pelo fato de que alguns indicadores eram difíceis de ser aplicáveis a todas as cidades inseridas na iniciativa. Os elementos fiscais, por exemplo, a questão de governança fiscal, o banco exige isso do ator receptor, porém, aqui no Brasil, nós temos a lei de responsabilidade fiscal o que não é encontrado nas outras cidades dos demais países.

Na pesquisa de percepção cidadã, por exemplo, as perguntas, as 105 perguntas, é o banco que coloca. A prefeitura tentou reduzir o número dessas perguntas para 90, por acreditarem

que algumas perguntas ali não se aplicavam a realidade local (questões de enchentes, terremotos, etc) mas o banco foi irredutível quanto a mudança e o questionário permaneceu com seu modelo de origem.

Eles impõem a metodologia e analisam os relatórios dos especialistas. Caso o banco ache que algum relatório não está dentro dos conformes, eles contratam uma equipe própria de especialistas. Nesse ponto, eles são bastante rígidos. Nessa etapa, todas as ações são dependentes da aprovação do BID

No projeto em si, do recurso, a prefeitura teve um pouco mais de liberdade embora eles estivessem presentes o tempo inteiro. Primeiro, porque o projeto deve passar, primeiramente, pela COFIEX. O banco só analisa o projeto depois, eles tiveram acesso a esse documento antes do previsto pelo fato da prefeitura ter disponibilizado ao BID para discutir se o projeto estaria dentro dos conformes exigidos para o financiamento do banco

A prefeitura teve um pouco mais de liberdade na criação do projeto de investimento/recurso (carta consulta), porém, o BID também influenciou bastante delimitando o que podia ser incluído ou não para o financiamento, determinação de valores dos projetos. Por exemplo, no caso do plano de mobilidade, o banco praticamente impôs o valor do plano, o CCC (centro de cooperação da cidade) também foi uma imposição do banco, no qual a prefeitura teve que acatar.

P: Quais seriam os maiores problemas da ICES no município?

R: Um grande problema da ICES na cidade, é a grande deficiência da equipe responsável pela coordenação do projeto. A equipe era composta, inicialmente, por quatro integrantes. Hoje, apenas três compõe a equipe gestora da iniciativa, com apenas uma possuindo experiência na realização de cooperação internacional financeira com organismos internacionais. Com isso, o banco acaba tendo que suprir essa carência da falta de equipe local, enviando sua própria equipe para a realização das tarefas necessárias.

Se a capacidade da prefeitura de atuar nesse tipo de projeto fosse maior, o Banco seria bem menos impositivo. O Banco, ao perceber a deficiência da equipe local, aumenta a sua interferência direta na ICES. Porém, independente da capacidade da equipe local, a palavra final sempre é do Banco.

P: E qual seria o tramite de negociação e formulação dos projetos da ICES aqui?

R: Na parte da formulação e criação dos projetos, a relação entre a prefeitura e o Bando é mais democrática, no entanto, ainda houve imposições por parte do BID. A primeira

imposição do banco foi a equipe da fundação Joaquim Nabuco, contratada pelo banco sem nenhum tipo de influência da prefeitura. A escolha dos especialistas, a prefeitura participou muito pouco, a grande maioria foi contratada pela Fundação Joaquim Nabuco. Sendo a maioria desse corpo especialista vindo de Recife que não se aplicavam a realidade local. Foram dispendidos 1 milhão de reais nessa fase do processo, aportado pela CAIXA, sem nenhum retorno financeiro.

O banco já vem com a ideia pronta, muito parecida com a de Goiânia.

A carta consulta de João Pessoa começou a ser escrita antes da finalização da etapa de diagnóstico. Antes, A prefeitura, junto com uma consultora do banco, realizou uma pesquisa com todos os secretários e técnicos das secretarias envolvidas no projeto da ICES, fazendo uma espécie de brainstorm, pontos fracos e pontos forte, e principalmente o levantamento das carências e o porquê delas. Depois da realização dessa análise, com um trabalho feito com uma linha de base, com metas a serem alcançada e com qual valor podia ser aplicado em cada uma das ações das secretarias, por coincidência, as ações que tinham prioridades pra esses técnicos, foram as ações que depois foram priorizadas no projeto. A imagem que, principalmente, os técnicos tinham sobre a cidade, era a imagem que os especialistas tiveram por meio do diagnóstico.

Com o lançamento do plano com as prioridades, em 14 de setembro de 2014, a carta consulta já havia sido defendida em abril na COFIEEX. Houveram algumas poucas divergências, porém, a prefeitura tinha estabelecido um plano mais macro cabendo ajustes após o lançamento do plano de ação.

Nesse tempo, a partir da matriz de problemas, muitos problemas já eram do conhecimento da prefeitura. O banco já veio com um conceito de desenvolvimento urbano, um dos vieses da ICES. Eles pediram então para que a prefeitura designasse onde seriam as melhores aplicações de projetos nesse sentido. Assim, as secretarias envolvidas resgataram estudos feitos anteriormente na cidade, focados na questões dos complexos e comunidades, no qual fora acordado que o governo federal entraria com a parte de habitação e a ICES entraria com a infraestrutura.

Tinha a ideia de fazer esse trabalho, tinha esse levantamento pronto, e aí ficou mais fácil todo o processo. O banco aprovou e adorou por ter pulado de etapas.

Caso isso não tivesse acontecido, o Banco e PMJP iriam juntar-se para realizar a formulação desses projetos

O banco trouxe a SAAB e a LH da Coreia, para a formulação de projetos para habitação e a utilização de técnicas sustentáveis. No entanto, as técnicas e os projetos propostos não se

aplicavam a realidade local de João Pessoa. Porém, a gestora ressalta que esse intercâmbio também foi muito positivo para equipe da prefeitura, que conheceram uma concepção nova de sustentabilidade muito bacana

As missões do banco forneceram um novo olhar e novas carências para a perspectiva do desenvolvimento urbano que a prefeitura não possuía. Então, nesse processo, o BID também passou a dar sugestões sobre as ações que poderiam ser adotadas.

O projeto proposto pelo BID não teria sido aproveitado no todo, mas a prefeitura passou a se utilizar de novos conceitos aprendidos/trazidos através da participação do banco e das suas missões.

Alguns projetos formulados eram totalmente inexecutáveis na realidade local, e aí ao longo que a prefeitura ia apontando essas falhas de aplicabilidade local dos projetos, o Banco cedia e acatava ao exposto pela PMJP

O banco não financia habitação nesse tipo de projeto. Então, foi acordado que os projetos de habitação seriam utilizados como contrapartida da prefeitura e o Banco entraria com a parte de infraestrutura. Só o que os projetos habitacionais inseridos pela prefeitura ainda não era capaz de cobrir toda a contrapartida de 100 milhões. Como o financiamento tinha sido determinado nos 100 milhões, o banco solicitou que a prefeitura expusesse os projetos que ela possuía em andamento, em fase de projeto ou em perspectiva de, que possam ser incluídos como contrapartida. A prefeitura então abriu o leque dos seus projetos e o banco escolheu.

ANEXO

Cronograma de Desembolso ICES João Pessoa

4.4. Execução/Cronograma

COMPONENTES	VALOR CUSTO	Ano 1		Ano 2		Ano 3		Ano 4		Ano 5		TOTAL PLANEJADO
		FONTES		FONTES		FONTES		FONTES		FONTES		
		BID	CF	BID	CF	BID	CF	BID	CF	BID	CF	
C - DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL E GESTÃO DA CIDADE	152.000.000,00	8.075.000,00	8.775.000,00	15.400.000,00	16.950.000,00	24.900.000,00	32.200.000,00	14.000.000,00	17.800.000,00	5.125.000,00	8.775.000,00	152.000.000,00
S - URBANIZAÇÃO DAS COMUNIDADES SUBNORMAIS	134.500.000,00	6.075.000,00	8.275.000,00	11.400.000,00	16.450.000,00	18.900.000,00	31.700.000,00	11.000.000,00	16.800.000,00	5.125.000,00	8.775.000,00	134.500.000,00
P - Infraestrutura das comunidades sob intervenção	45.500.000,00	4.000.000,00	550.000,00	8.000.000,00	1.100.000,00	16.000.000,00	2.200.000,00	8.000.000,00	1.100.000,00	4.000.000,00	550.000,00	45.500.000,00
P - Construção de equipamentos comunitários	5.000.000,00	125.000,00	125.000,00	250.000,00	250.000,00	500.000,00	500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	625.000,00	625.000,00	5.000.000,00
P - Recuperação ambiental da área degradada nas comunidades sob intervenção	6.000.000,00	500.000,00	100.000,00	1.000.000,00	200.000,00	2.000.000,00	400.000,00	1.000.000,00	200.000,00	500.000,00	100.000,00	6.000.000,00

Fonte: Brasil, 2014b.

P - Recuperação ambiental do antigo lixão do município	4.000.000,00	200.000,00	200.000,00	400.000,00	400.000,00	400.000,00	400.000,00	1.000.000,00	500.000,00		500.000,00	4.000.000,00
P - Construção e melhoria de unidades habitacionais	70.000.000,00		7.000.000,00		14.000.000,00		28.000.000,00		14.000.000,00		7.000.000,00	70.000.000,00
P - Consultoria para projetos de urbanização	3.000.000,00	1.000.000,00	200.000,00	1.500.000,00	300.000,00							3.000.000,00
P - Consultoria ambiental para recuperação do antigo lixão	1.000.000,00	250.000,00	100.000,00	250.000,00	200.000,00		200.000,00					1.000.000,00
S - CENTRO DE COOPERAÇÃO DA CIDADE	17.500.000,00	2.000.000,00	500.000,00	4.000.000,00	500.000,00	6.000.000,00	500.000,00	3.000.000,00	1.000.000,00			17.500.000,00
P - Centro de Cooperação da Cidade Implantado	14.500.000,00	2.000.000,00	500.000,00	4.000.000,00	500.000,00	5.000.000,00	500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00			14.500.000,00
P - Centro de Cooperação da Cidade Instalado	3.000.000,00					1.000.000,00		2.000.000,00				3.000.000,00
C - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E COMPETITIVIDADE	23.900.000,00	2.020.000,00	1.000.000,00	3.340.000,00	1.500.000,00	5.360.000,00	2.200.000,00	3.440.000,00	1.500.000,00	2.240.000,00	1.300.000,00	23.900.000,00
S - CAPACITAÇÃO DE SETORES DE MÉDIAS E PEQUENAS EMPRESAS	22.400.000,00	1.920.000,00	900.000,00	3.140.000,00	1.400.000,00	5.160.000,00	2.100.000,00	3.140.000,00	1.400.000,00	2.040.000,00	1.200.000,00	22.400.000,00
P - Programa de treinamento e capacitação de pequenos e médios empresários implantado	1.500.000,00	100.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	300.000,00	100.000,00	300.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	1.500.000,00
P - Incubadora de negócios e central de produção e comercialização implantadas	6.000.000,00	400.000,00	200.000,00	800.000,00	400.000,00	1.600.000,00	800.000,00	800.000,00	400.000,00	400.000,00	200.000,00	6.000.000,00
P - Programa de implantação de empresas do setor de inovação e tecnologia implantado	6.000.000,00	300.000,00	300.000,00	600.000,00	600.000,00	1.200.000,00	900.000,00	600.000,00	600.000,00	300.000,00	600.000,00	6.000.000,00
P - Sistema municipal integrado de coleta seletiva de resíduos sólidos	4.000.000,00	700.000,00	100.000,00	700.000,00	100.000,00	900.000,00	100.000,00	700.000,00	100.000,00	500.000,00	100.000,00	4.000.000,00
P - Sistema integrado de coleta seletiva de resíduos eletroeletrônicos	1.200.000,00	100.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	1.200.000,00
P - Sistema integrado de coleta seletiva e beneficiamento de resíduos da construção civil e demolição	3.700.000,00	320.000,00	100.000,00	640.000,00	100.000,00	960.000,00	100.000,00	640.000,00	100.000,00	640.000,00	100.000,00	3.700.000,00
S - CAPACITAÇÃO DE JOVENS PARA O TRABALHO	1.500.000,00	100.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	300.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	1.500.000,00
P - Programa de capacitação de jovens implantado	1.500.000,00	100.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	300.000,00	100.000,00	200.000,00	100.000,00	1.500.000,00
C - FORTALECIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	23.600.000,00	5.700.000,00	1.500.000,00	6.700.000,00	2.000.000,00	2.300.000,00	1.500.000,00	1.200.000,00	1.500.000,00	200.000,00	1.000.000,00	23.600.000,00
S - MODERNIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL	23.600.000,00	5.700.000,00	1.500.000,00	6.700.000,00	2.000.000,00	2.300.000,00	1.500.000,00	1.200.000,00	1.500.000,00	200.000,00	1.000.000,00	23.600.000,00
P - Servidores das secretarias responsáveis pelo Projeto João Pessoa Sustentável capacitados	1.000.000,00	100.000,00		200.000,00		300.000,00		200.000,00		200.000,00		1.000.000,00
P - Secretarias envolvidas no Projeto equipadas	9.500.000,00	2.000.000,00	500.000,00	2.000.000,00	500.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00		500.000,00	9.500.000,00
P - Consultorias para as secretarias beneficiadas pelo Projeto contratadas	7.100.000,00	1.100.000,00	500.000,00	2.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	500.000,00		500.000,00		500.000,00	7.100.000,00
P - Plano de Gestão Ambiental e Social elaborado	2.000.000,00	1.000.000,00		1.000.000,00								2.000.000,00
P - Plano de Mobilidade de João Pessoa elaborado	4.000.000,00	1.500.000,00	500.000,00	1.500.000,00	500.000,00							4.000.000,00
C - ADMINISTRAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA JOÃO PESSOA SUSTENTÁVEL	500.000,00		100.000,00		100.000,00		100.000,00		100.000,00		100.000,00	500.000,00
P - Projeto monitorado e avaliado	500.000,00		100.000,00		100.000,00		100.000,00		100.000,00		100.000,00	500.000,00

Legenda: Componente (C); Subcomponente (S) e Produto(P).

Fonte: Brasil, 2014b.